

**LA LICÉITÉ CONSTITUTIONNELLE
DE LA CONCLUSION DES TRAITÉS INSTITUANT
UNE COMMUNAUTÉ SUPRANATIONALE**

**THÈSE
PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ DE GENÈVE
POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT
PAR**

ABDORRAHMAN - BOROUMAND

**DE
L'IRAN**

THÈSE No. 518

TÉHÉРАН

Imprimerie Cherkat Sahami Tchapp

1956

UNIVERSITÉ DE GENÈVE

FACULTÉ DE DROIT

**LA LICEITE CONSTITUTIONNELLE
DE LA CONCLUSION DES TRAITES INSTITUANT
UNE COMMUNAUTE SUPRANATIONALE**

THÈSE

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ DE GENÈVE
POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT

PAR

ABDORRAHMAN - BOROUMAND

DE

L'IRAN



THÈSE No. 518

Téhéran

IMPRIMERIE CHERKAT SAHAMI TCHAPP

1956

La Faculté de Droit autorise l'impression
de la présente dissertation sans entendre émettre
par là aucune opinion sur les propositions qui s'y
trouvent énoncées

Genève, le 11 août 1956

Thèse N^o 518

LE DOYEN
Jean GRAVEN

A mon père

A mon épouse

INTRODUCTION

Nous nous permettons d'exprimer à Monsieur le professeur Paul GUGGENHEIM notre profonde gratitude et notre reconnaissance la plus sincère pour la bienveillance qu'il nous a témoignée dès le début de notre travail et pour les précieux conseils et les encouragements qu'il n'a cessé de nous prodiguer jusqu' à son achèvement.

INTRODUCTION

Le développement et la multiplication des rapports entre les Etats font toujours naître des nouvelles questions et de nouveaux problèmes que ceux-ci ne peuvent pas résoudre seuls et dont le règlement demande une coopération de plus en plus poussée.

Chaque fois qu'un traité intervient pour régler un différend, résoudre un problème ou établir une coopération interétatique, la souveraineté des Etats contractants se trouve en quelque sorte limitée par les dispositions de ce traité.

Chaque fois que les Etats concluent une convention instituant une organisation internationale, leur souveraineté subit une nouvelle restriction en faveur de cette organisation.

Des Unions internationales comme l'Union postale universelle, l'Union internationale de télécommunications, l'Union internationale des transports ferroviaires, l'Union internationale des poids et mesures, etc. jusqu'aux organisations de caractère politique comme la S. d. N. et l'O. N. U.; toutes les institutions du droit international ont plus ou moins limité la souveraineté des Etats membres.

Les limitations ainsi apportées à la souveraineté étatique revêtirent une importance particulière avec la création de la S. d. N. qui disposait du pouvoir de décision; elles revêtent une importance encore plus grande avec l'institution de l'O. N. U. dont le Conseil de sécurité peut prendre des décisions obligatoires à la majorité.

"La Charte des Nations-Unies, écrit E. Giraud, a réalisé un grand progrès en introduisant la règle de la majorité qualifiée pour les votes à l'Assemblée générale et au Conseil

économique et social et celle d'une majorité qualifiée (même conditionnée par le droit de veto des 'grandes Puissances) pour les votes au Conseil de sécurité» (1).

Mais bien que la Charte des Nations-Unies porte une atteinte sérieuse au principe de la souveraineté des Etats, elle ne sort pas du cadre des limitations de souveraineté.

En effet, les décisions obligatoires ne lient que les Etats. Même lorsqu'elles sont de nature à être exécutées à l'intérieur des pays et à l'égard des individus, ce sont les Etats qui sont obligés, sous peine de voir leur responsabilité internationale engagée, d'assurer cette exécution sur leur territoire. Les individus ne sont soumis qu'à leurs autorités nationales. Et, si ces autorités, en donnant effet en droit interne aux décisions obligatoires d'un organisme international, se voient limitées dans l'exercice de leurs compétences, elles continuent tout de même à les exercer elles-mêmes. (2)

Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, l'Europe, en instituant différentes organisations, cherchait à trouver une solution efficace aux nombreux problèmes que lui posaient,

(1) E. Giraud, Le rejet de l'idée de souveraineté, dans *Mélange en l'honneur de G. Scelle*, Paris, 1950, t. I. p. 256.

(2) Voir, Ganshof van der Meerch, La Constitution belge et l'évolution de l'ordre juridique international, *Annales de droit et de sciences politiques*, 1952, t. XII, No. 49, pp. 333 et 334; J. Mast, Les transferts de souveraineté et la révision de la Constitution, *Annales de droit et de sciences politiques*, 1953, t. XIII, No. 52, p. 39.

d'une part, la ruine et la misère émanant de la guerre, et la crise économique d'après-guerre; et, d'autre part, sa sécurité fortement ébranlée.

Aucune des organisations créées à cette fin, même l'O.T.A.N. qu'on peut mentionner comme la plus importante, ne porte plus gravement atteinte à la souveraineté des Etats membres que la Charte des Nations-Unies. On se trouve donc juridiquement encore en présence des "limitations" de la souveraineté.

Mais, face à la supériorité matérielle des deux grandes Puissances (les Etats-Unis d'Amérique et la Russie soviétique) qui, comme l'écrit M. Jean Monnet, "développent leurs productions et leur productivité selon des systèmes différents et qui disposent de grands espaces, de vastes marchés, avec des consommateurs nombreux" (1), et exposés au danger d'un conflit armé pouvant résulter de la rivalité croissante de ces deux puissances, les pays de l'Europe occidentale devaient penser sérieusement au redressement de leur économie et à leur sécurité. Ils devaient mettre leur économie dans un état leur permettant de retrouver la place qu'ils occupaient jadis en ce domaine dans le monde; leur sécurité devait être assurée d'une manière qu'ils puissent faire face à une agression éventuelle.

Chacun de ces pays étant incapable à lui seul d'atteindre de tels buts, il fallait, pour y réussir, jeter les bases d'une coopération plus efficace et développer le sens de la solidarité.

(1) Jean Monnet, Les Etats-Unis de l'Europe ont commencé, 1955, p. 27.

Cela impliquait une mise en commun des ressources, des forces et des intérêts de tous ces pays.

Un pareil programme comprenait la création d'institutions dotées de pouvoirs effectifs, auxquelles les Etats délégueraient, transféreraient une partie de leur souveraineté nationale. On ne pouvait plus comme par le passé se borner à des limitations de souveraineté.

C'est ainsi que six Etats de l'Europe occidentale, à savoir: l'Allemagne fédérale, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas, sont entrés dans cette nouvelle voie.

La conclusion du traité instituant la C. E. C. A., la signature de celui instituant la C. E. D. et l'élaboration par l'Assemblée ad hoc (1) d'un projet de traité créant la communauté politique européenne, sont les premiers pas vers la création d'organisations internationales investies de pouvoirs et de compétences appartenant jusqu'alors exclusivement aux organes nationaux des Etats.

Si la conclusion des traités impliquant délégation ou transfert des droits de souveraineté n'est pas interdite par le droit international public et ne présente aucune difficulté dans ce domaine, sa licéité constitutionnelle, au contraire, est une question juridique de première importance en droit interne. (2)

(1) Cette assemblée a été composée des membres de l'Assemblée commune de la C.E.C.A., plus neuf membres choisis parmi les parlementaires allemands, français et italiens.

(2) Voir P. de Visscher, Les tendances internationales des constitutions modernes, Rec. Cours. 1952, Vol. 80. p. 546 à 547; J. Mast, op. cit. p. 39.

D'une part ces trois communautés (C.E.C.A., C.E.D. et C.P.E.) qualifiées de "supranationales" (1) sont juridiquement de même nature (2), d'autre part: 1. le traité instituant la C.E.D., rejeté par l'Assemblée nationale française, étant devenu lettre morte; 2. la communauté politique étant à l'état de projet (3); nous ne sommes en présence que d'une seule organisation de ce type ayant une existence réelle et une activité effective.

C'est pourquoi nous étudierons d'abord dans cette thèse le traité instituant la C.E.C.A. comme exemple de traité impliquant délégation ou transfert de souveraineté et nous nous efforcerons ensuite de résoudre le problème de la licéité constitutionnelle de la conclusion d'un tel traité dans chacun des six Etats membres de la C.E.C.A.

-
- (1) Nous verrons au cours de cette étude que l'expression «supranationale» pour ces communautés n'est pas adéquate.
 - (2) Voir, Avis donné par MM. les professeurs: Dor, Ganshof van der Meersch, de Visscher et Mast au gouvernement belge, Doc. parl. Ch. sess. 1952-53, No. 696.
 - (3) Ce projet est, d'ailleurs, presque complètement oublié.

CHAPITRE I.

La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier.

§ 1.— Le Plan SCHUMAN.

En date du 9 mai 1950, M. Robert SCHUMAN, alors ministre des affaires étrangères de France, proposait, dans une déclaration rendue publique, au gouvernement de l'Allemagne occidentale et aux autres gouvernements qui accepteraient cette proposition "de mettre en commun la production de charbon et d'acier" (1).

Cette initiative, qui avait un caractère particulièrement politique, fut acceptée non seulement par le gouvernement fédéral allemand, mais aussi par ceux des Pays-Bas, de la Belgique, du Luxembourg et de l'Italie, qui "ne pouvaient, écrit M. Reuter, rester étrangers à une union économique franco-allemande dans un domaine qui touchait de si près à leurs intérêts." (2)

Malgré les efforts du gouvernement français, à l'occasion du contact qu'il a eu du 14 au 19 mai à Londres avec le gouvernement anglais, l'Angleterre ne put accepter le point de vue français qui impliquait l'acceptation préa-

(1) voy. : W. J. Ganshof van der Meersch, Le Plan Schuman et la Constitution belge, Rev. de l'Université de Bruxelles, t. IV 1951-1952, P. 6; P. Reuter, la C. E. C. A., Rec. Cours, 1952, II. p. 523

(2) Reuter, op. cit. p. 524.

lable des principes de la déclaration du 9 mai comme base des négociations. Mais le 23 mai, les gouvernements allemand et français se mirent d'accord de baser leurs négociations sur les principes énoncés dans la déclaration. Et dans un mémorandum envoyé le 25 mai aux gouvernements britannique, italien, hollandais, belge et luxembourgeois, l'adhésion de ces pays à un communiqué commun était demandée. Ce communiqué fut publié le 3 juin 1950.

Le gouvernement britannique qui ne s'était pas rallié à ce communiqué, fit, au cours d'une série d'actes diplomatiques, savoir les raisons de son abstention : "engagé dans une politique économique caractérisée, lié à l'égard de l'ensemble du Commonwealth, le Gouvernement britannique pouvait envisager des mesures de coordination, mais non une fusion, même partielle, de souveraineté". (1)

Le 20 juin 1950, une Conférence groupant les délégations de six pays, l'Allemagne occidentale, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas, se réunit à Paris. Des textes qui furent paraphés le 19 mars 1951, aboutissement des négociations entreprises lors de la conférence, devinrent le sujet d'étude de la Conférence des Ministres réunis à Paris, du 12 au 18 avril 1951. Le résultat de cette dernière Conférence fut la signature, le 18 avril 1951, du Traité instituant une Communauté européenne du Charbon et de l'Acier. (2).

Ce traité fut ratifié par divers chefs d'Etat: en Allemagne le 23 juillet 1952, en Belgique le 22 juillet 1952,

(1) voy. P. Reuter, op. cit. pp. 524 et 525.

(2) Ibid, pp. 525 et 526.

en France le 18 juillet 1952, en Italie le 22 juillet 1952, au Luxembourg le 23 juillet 1952 et aux Pays-Bas le 17 juillet 1952 (1).

Au point de vue économique, le but final du Plan Schuman était l'intégration progressive et graduelle de l'ensemble de l'économie européenne (2).

Première étape: l'intégration de l'économie du charbon et de l'acier, afin de réaliser "un marché commun entre les pays adhérents, marché dans lequel la circulation du charbon et de l'acier serait immédiatement affranchie de tout droit de douane et de toute discrimination quelconque" et "d'assurer la fusion des marchés, de l'expansion de la production" (3).

Pour une étude détaillée du caractère économique du Plan Schuman, nous nous référons à l'ouvrage de Mr. P. Reuter, La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, Paris, 1953.

Mais ce qui est plus important, c'est le caractère éminemment politique du plan Schuman, que nous résumons ci-dessous. Il a pour but d'assurer la Paix; "la paix mondiale ne peut être sauvée que par des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent" (4), et pour cela il faut créer une Europe unie qui ait la puissance suffisante de faire face aux dangers menaçant la paix et la sécurité (5); ce qui exige un effort

(1) cf. Chronique de politique étrangère 1953, p. 51.

(2) cf. Ganshof van der Meersch, op. cit. p. 8.

(3) Plan Schuman, Chronique de politique étrangère 1951, vol. IV, No. 3, P. 312.

(4) préambule du Traité

(5) voir, P. Reuter, Rec. cours. 1952, II, p. 532

particulier pour mettre fin à l'antagonisme séculaire franco-allemand, et "sceller, une fois pour toutes, la paix entre la France et l'Allemagne". "La solidarité de production qui sera ainsi nouée n'anifestera que toute guerre entre la France et l'Allemagne devient non seulement impensable, mais matériellement impossible" (1).

Le choix du charbon et de l'acier, comme premier pas dans la voie de l'intégration économique européenne, joue un rôle efficace dans les rapports franco-allemands. "En effet, écrit P. Reuter, l'industrie lourde est intimement liée aux oppositions franco-allemandes modernes. La supériorité allemande due en partie à l'énorme potentiel du bassin de la Ruhr, à l'industrie lourde et à l'industrie d'armement qui y trouve ses matières premières est en partie à l'origine du "complexe de sécurité" qui a caractérisé la politique française à l'égard de l'Allemagne entre les deux guerres mondiales...

»Le Plan Schuman peut donc servir à éliminer les points de friction les plus redoutables des rapports franco-allemands". (2)

Le plan Schuman tend à fusionner des intérêts, créer une atmosphère de collaboration et lier les Etats européens les uns aux autres, de telle manière qu' "il ne leur soit plus possible de se détacher les uns des autres et de mener une activité complètement indépendante, a fortiori de rivaliser et

(1) Déclaration du 9 mai 1950. voy. Plan Schuman, Chronique de pol. étran., 1951, Vol. IV, No 3, pp. 311 et ss.

(2) P. Reuter, op. cit., PP 532 et 533.

de se combattre». (1)

Un autre but du Plan Schuman, bien que plus lointain, est la construction d'un Etat fédéral européen. Cela se manifeste dans le passage suivant du préambule du Traité.

“Résolus... à fonder par l'instauration d'une Communauté économique les premières assises d'une Communauté plus large et plus profonde entre les peuples longtemps opposés par des divisions sanglantes et à jeter les bases d'institutions capables d'orienter un destin désormais partagé...”

La durée de cinquante ans, consacrée à l'application du Traité et le fait que le Plan Schuman se situe dans le cadre du droit public, dénotent également le caractère politique du Plan. (2)

Enfin, le transfert des compétences et l'abandon d'une

(1) Ganshof van der Meersch, *Annales de droit et de sciences politiques*, 1952, t. XII No 49, p. 351; voy. aussi discours de M. Schuman à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, 24 novembre 1950, *Comptes-rendus*, T. V., séances 22-28 nov., p. 1691, surtout le passage suivant:

«La garantie que nous cherchons consiste à créer un tel enchaînement des intérêts, une solidarité de fait si forte qu'il ne sera possible à personne de s'en évader.»

(2) Cf. P. Reuter, *op. cit.* PP. 535 et 536: «... Mais les décisions, les responsabilités sont prises par les représentants des Etats ou au moins par des personnes nommées par eux ou issues de leurs institutions. Le Plan Schuman ne se situe donc ni dans le cadre de l'organisation professionnelle, ni dans celui du droit privé, mais dans celui du droit public.»

partie de la souveraineté nationale (1) au profit des institutions de la C.E.C.A., posent des problèmes politiques et juridiques de première importance.

§ 2. — Les institutions de la C.E.C.A.

Les organes de cette communauté sont: la Haute-Autorité, l'Assemblée commune, le Conseil spécial des Ministres, la Cour de Justice et le Comité consultatif.

La Haute-Autorité

L'organe essentiel et le plus actif de la C.E.C.A. est la Haute-Autorité qui «en est, en réalité, le gouvernement»(2)

Elle est composée de neuf membres nommés pour six ans, choisis parmi les ressortissants des Etats membres en raison de leur compétence. Plus de deux membres ne peuvent avoir la nationalité d'un même Etat. Les membres de la Haute-Autorité sont rééligibles et jouissent dans l'exercice de leurs fonctions d'une indépendance absolue à l'égard des Etats membres et à l'égard de tous les intérêts nationaux. Les Etats membres se sont engagés à ne pas influencer l'activité des membres de la Haute-Autorité. (Traité, art. 9).

Les délibérations de la Haute-Autorité, selon l'art. 13 du Traité, sont acquises à la majorité des membres qui la composent.

(1) Ce que déclarait M. Schuman le 10 août 1950, au sujet de son plan créant un système qui implique la constitution d'une «autorité supranationale, au profit de laquelle les pays participants devront consentir un abandon partiel de souveraineté.» (Assemblée du Conseil de l'Europe, session d'août 1950, Chronique de pol. étrangère, Vol. VI, p. 665).

(2) Ganshof van der Meersch. Le Plan Schuman et la Constitution belge, Rev. de l'Université de Bruxelles, t. IV, 1951-52, p. 8.

Aux termes de l'art. 10 du Traité, la désignation des membres de la Haute-Autorité se fait de la façon suivante:

Pour la première période de six ans, les gouvernements des Etats membres désignent, d'un commun accord, huit membres et ceux-ci nomment par cooptation leur neuvième collègue qui doit recueillir au moins 5 voix sur 8.

A l'expiration de ces six ans, un renouvellement général s'opère dans les mêmes conditions que pour la première période avec cette différence que les huit membres à désigner peuvent être nommés à la majorité des cinq sixièmes.

Le renouvellement qui aurait lieu à la suite de la mise en oeuvre de la responsabilité de la Haute-Autorité (l'adoption par l'Assemblée d'une motion de censure) est soumis aux mêmes conditions que pour le renouvellement général susmentionné.

A part ces cas, le renouvellement se fait tous les deux ans par tiers. On procède alternativement à des nominations par des gouvernements à la majorité des cinq sixièmes et à des cooptations. (1)

En ce qui concerne les membres cooptés ou désignés à la majorité des cinq sixièmes, le Traité, dans son art. 10 al. 11, accorde aux gouvernements des Etats membres un droit de véto; "lorsqu'un gouvernement a usé de son droit de véto à l'égard de deux personnes s'il s'agit d'un renouvellement individuel et de quatre personnes s'il s'agit d'un renouvellement général ou biennal, tout autre exercice dudit droit à l'occasion du même renouvellement peut être déféré à la Cour par un autre gouvernement; la Cour peut déclarer le véto nul et non avenu si elle l'estime abusif..."

(1) Voir p. Reuter, op. cit., PP. 554 et 555.

“C’est le seul endroit, écrit M. Reuter, où le traité semble se référer à une théorie de l’abus de droit comme cause d’illégalité et de nullité d’un acte juridique». (1)

L’Assemblée commune.

C’est l’organe représentatif (2) ou parlementaire (3) de la Communauté. Il est composé, aux termes de l’art. 20 du Traité, de représentants des “peuples des Etats.”

Les délégués sont désignés annuellement par des parlements nationaux en leur sein ou élus au suffrage universel direct dans chaque Etat (4).

Le nombre des membres de l’Assemblée est de 78 et les sièges sont répartis comme suit : l’Allemagne, la France et l’Italie chacune 18, la Belgique et les Pays-Bas 10 et le Luxembourg 4 sièges (Traité, art. 21).

Ordinairement, l’Assemblée se réunit une fois par an, mais une session “extraordinaire” (5) pourra avoir lieu chaque fois que la demande en est faite par la majorité des membres de l’Assemblée, par le Conseil des Ministres ou par la Haute-

(1) P. Reuter, op. cit, p. 556.

(2) Voir E. Blamont, Assemblées européennes, Informations constitutionnelles et parlementaires 1952 p. 197.

(3) Voir Jacques Trempont, L’unification de l’Europe, Bruxelles 1955, p. 215.

(4) le système employé en fait est celui de désignation par les parlements.

(5) par exemple, la réunion de l’Ass. en session extraordinaire, le 14 janvier 1954, voy. Jean Monnet, les Etats-Unis de l’Europe ont commencé. p. 160.

Autorité (Traité, art. 22) (1).

Le Conseil spécial des Ministres.

Cet organe se compose de représentants des Etats; chaque Etat y délègue un membre de son gouvernement (Traité, art. 27). Il est une institution de la Communauté qui "délibère; il n'est donc pas une Conférence diplomatique permanente ou semi-permanente même quand ses décisions doivent être acquises à l'unanimité". (2)

Le Conseil se réunit sur convocation de son président à la demande d'un Etat membre ou de la Haute-Autorité.

Les délibérations du Conseil sont prises, selon les différents cas prévus par le Traité, à la majorité simple, à la majorité qualifiée ou à l'unanimité. Mais la majorité simple n'est valable que lorsqu'elle comprend la voix du représentant d'un des Etats qui assure au moins 20 % de la valeur totale de production de la Communauté. S'il y a partage égal des voix et qu'il est maintenu dans la seconde délibération, le vote favorable d'au moins deux Etats assurant chacun 20 % de production totale est déterminant. On se trouve alors en présence d'un système de majorité pondérée. (3)

La Cour de Justice.

Elle est l'organe judiciaire de la Communauté, "formée de 7 juges nommés d'un commun accord pour six ans par les gouvernements des Etats membres, parmi des personnalités offrant toutes garanties d'indépendance et de compétence". (Traité art. 32).

(1) Voir P. Reuter, op. cit. P. 556.

(2) Ibid, P. 557.

(3) Pour plus de détail, voy. P. Reuter, op. cit. PP. 557 à 559.

Un renouvellement partiel qui s'opère tous les 3 ans est prévu. Il porte alternativement sur trois et sur quatre juges. Les juges sont rééligibles. Le nombre des juges peut être augmenté, sur proposition de la Cour, par une décision unanime du Conseil (Traité, art. 32).

La Cour est assistée de deux avocats généraux et d'un greffier (1). L'avocat général présente "publiquement, en toute impartialité et en toute indépendance, des conclusions orales et motivées sur les affaires soumises à la Cour, en vue d'assister celle-ci dans l'accomplissement de sa mission". (2)

Le Comité consultatif.

Aux termes de l'article 18 du Traité, la Haute-Autorité est assistée d'un Comité consultatif, composé de 30 membres au moins et de 51 au plus, qui représente les intérêts en cause. Les producteurs, travailleurs, consommateurs et négociants sont représentés dans ce Comité.

La nomination des membres du Comité consultatif s'effectue de la façon suivante: tout d'abord le Conseil désigne les organisations représentatives autorisées à faire partie du Comité et il répartit les sièges entre elles; ensuite, les organisations ainsi désignées présentent chacune une liste contenant un

(1) Art. 10 du Protocole sur le statut de la Cour de Justice (Ce protocole annexé au Traité fixe le statut des juges, l'organisation de la Cour et les principes généraux de la procédure.)

(2) Art. 11 du même protocole; voir aussi «Rapport officiel de la délégation française sur le Traité p. 32» qui assimile les avocats généraux aux «Commissaires du gouvernement» devant le Conseil d'Etat français.

nombre de noms double de celui des sièges qui lui sont réservés. Alors le Conseil nomme les membres du Comité sur cette liste. (Traité, art. 18).

§ 3. — Les principales compétences de ces institutions.

La Haute - Autorité.

La mission de la Haute-Autorité est en général "de réaliser les objets fixés par le présent traité" (Traité art. 8). C'est donc la réalisation et le maintien du marché commun qui incombe à la Haute-Autorité. (1)

Pour l'accomplissement de sa mission, la Haute-Autorité est dotée d'un pouvoir de décision et de recommandation. ses décisions sont obligatoires dans tous leurs éléments et ses recommandations sont obligatoires quant à leurs buts mais elles laissent à ceux qui en sont l'objet le choix des moyens pour arriver à ces buts (Traité, art. 17). La Haute-Autorité peut en outre émettre des avis qui ne lient pas, mais qui ont certainement une force morale.

La Haute-Autorité, afin de couvrir les dépenses administratives, d'accorder une aide non-remboursable, de procéder à certains financements, d'encourager la recherche technique etc. (art. 50 du Traité), doit se procurer les fonds nécessaires. Or, elle peut établir des prélèvements sur la production de charbon et d'acier des entreprises. (2) Ces prélèvements sont "assis annuellement sur les différents produits, en fonction de leur valeur moyenne, sans que le taux en puisse excéder 1 %, sauf

(1) Voir P. Reuter, op. cit. p. 567.

(2) le 1er janvier 1953, le prélèvement, appliqué pour la première fois sur la production du charbon et de l'acier, s'élevait à 50 millions de doll., voy. Jean Monnet, op. cit. p. 157.

autorisation préalable du Conseil prise à la majorité des deux tiers» (Traité, art. 49 et 50).

La Haute-Autorité a encore la compétence de prononcer des sanctions pécuniaires ayant un caractère pénal (1). Par exemple, elle peut prononcer, contre les entreprises qui s'abstiennent de lui fournir les renseignements demandés ou qui lui en fournissent de faux, «des amendes dont le montant maximum sera de 1 % du chiffre d'affaires annuel». (Traité art. 47). Elle peut également prononcer des astreintes dont la montant maximum sera de 5 % du chiffre d'affaires journalier moyen par jour de retard (Traité, art. 47).

Les articles 54/6, 58/4, 59/7, 64, 65/5, 66/5, 66/6 et 68/6 du Traité prévoient aussi des peines pécuniaires (amendes-astreintes) pour les différentes infractions.

L'Assemblée commune.

L'assemblée commune discute en séance publique le rapport général que la Haute-Autorité lui présente chaque année. Si une motion de censure est déposée sur ce rapport et si l'Assemblée l'adopte, par un scrutin public, à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité simple de ses membres, les membres de la Haute-Autorité doivent démissionner collectivement (Traité, art. 24).

L'Assemblée a alors une compétence de contrôle sur les actes de la Haute-Autorité (2). Elle n'a pas, comme c'est

(1) La Haute-Autorité a prononcé pour la première fois, le 5 janvier 1955, des sanctions contre deux entreprises sidérurgiques de la Communauté, voy. J. Monnet, op. cit. p. 165.

(2) Sur le rôle de l'Assemblée et sa mission de contrôle voy. D. Henric-Vignes, Notes sur l'évolution institutionnelle de la C.E.C.A., Les Cahiers de Bruges, 1954, No. 5, p. 46 à 48.

le cas pour les représentations nationales, le pouvoir législatif ni le pouvoir budgétaire (1).

Cependant, elle doit se prononcer sur la révision du Traité d'après la procédure prévue par l'art. 95. Nous étudierons plus loin (2) les divergences de vue qui existent sur la nature de cette dernière compétence.

Le Conseil des Ministres.

Le Conseil est un organe qui "assure, écrit Blamont, la liaison entre la Haute-Autorité et les gouvernements des Etats membres" (3). Il exerce, à l'avis de M. Ganshof van der Meersch, "un certain pouvoir de tutelle administrative sur les actes de la Haute-Autorité". (4). Pour M. Reuter, "il s'agit d'une certaine association des gouvernements à l'action de la Haute-Autorité" (5). Nous pensons que c'est un organe de la Communauté qui, en tenant compte de sa mission générale, partage certaines compétences avec un autre organe de la Communauté, à savoir la Haute-Autorité, et il est aussi exclusivement compétent dans certains cas déterminés.

Sa mission générale est "d'harmoniser l'action de la Haute-Autorité et celle des gouvernements responsables de la politique économique générale de leurs pays". (Traité art. 26).

(1) Voir, P. Reuter, op. cit, pp. 567 et 568.

(2) *Infra.*, p.p. 20 à 21.

(3) E. Blamont, op. cit. p. 197.

(4) Ganshof van der Meersch, *Rev. de l'Université de Bruxelles*, t. IV, 1951-52, p. lo.

(5) P. Reuter, op. cit. p. 569.

Dans certains cas son avis conforme est nécessaire pour que la Haute-Autorité puisse prendre des décisions ou faire des recommandations (P. ex.: Traité, art. 53 b. 55/2 c et 58). Dans d'autres, il a lui-même le pouvoir de décision. Comme c'est le cas pour la répartition des ressources et des priorités d'utilisation (Traité, art. 59) ou pour mettre fin à un régime de quotas décidé antérieurement par la Haute-Autorité (Traité art. 58. 3).

Il peut, enfin, donner des injonctions à la Haute-Autorité ou se substituer à elle en cas de carence (P. ex. Traité, art. 58 et 59).

La Cour de Justice. (1)

Elle a pour mission générale d'«assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du présent Traité et des règlements d'exécution» (Traité, art. 31).

La Cour exerce ses compétences par les voies suivantes :

A. — Recours en annulation (2). Le recours en annulation est ouvert :

(1) Pour les compétences de la Cour, voy. : P. Reuter, op. cit. pp. 559 et ss. ; M. Lagrange, La Cour de Justice de la C.E.C.A., Rev. dr. publ. 1954, pp. 422 et ss. ;

Jacques Trempont, op. cit., pp. 221 et ss.

(2) Arrêt de la Cour annulant une décision de la Haute-Autorité sur recours des gouvernements français, italien, et de producteurs italiens, rendu le 21 décembre 1954, voir J. Monnet, op. cit. p. 164 ; aussi, Arrêt rendu le 21 mars 1955, rejetant le recours du Gouvernement néerlandais relatif aux prix maxima du Charbon, Ibid. p. 165.

1) Contre les décisions ou recommandations de la Haute-Autorité, aux Etats et au Conseil des Ministres. Les entreprises et leurs associations ne peuvent former un recours en annulation que contre les décisions et recommandations individuelles les concernant ou contre les décisions et recommandations générales entachées de détournement de pouvoir à leur égard.

Dans ces hypothèses, la Cour ne connaît que du droit, si le recours est formé pour incompétence, violation des formes substantielles, violation du Traité ou de toute règle de droit relative à son application; mais elle connaît aussi des faits s'il s'agit d'un recours pour détournement de pouvoir ou méconnaissance patente des dispositions du Traité ou de toute règle de droit relative à son application (Traité art. 33).

2) Contre les délibérations de l'Assemblée ou du Conseil, aux Etats membres et à la Haute Autorité (Traité, art. 38) (1).

3) Contre le "silence" de la Haute-Autorité, à tout intéressé, qu'il s'agisse des cas où la Haute-Autorité est tenue de prendre une décision, une recommandation, ou qu'elle n'y soit pas tenue, mais que son abstention constitue un détournement de pouvoir (Traité art. 35) (2).

La Cour de Justice, dans l'exercice de sa compétence, concernant le contentieux d'annulation, apparaît comme une

(1) La Cour, dans ce cas, ne connaît que du droit. Le recours ne peut être formé que pour incompétence ou pour violation des formes substantielles.

(2) L'examen de la Cour porte, en ce cas, sur tous les faits.

juridiction administrative (1) exerçant le contrôle juridictionnel sur les actes de l'exécutif. (2)

B. - Recours de pleine juridiction. - Il comprend :

1) Le recours en indemnité après l'annulation d'une décision ou d'une recommandation de la Haute-Autorité. Ce recours peut être formé lorsque la Haute-Autorité s'abstient, dans un délai raisonnable, de réparer les préjudices causés par sa décision annulée (Traité, art. 34).

2) Le recours contre les sanctions pécuniaires prononcées par la Haute-Autorité à l'égard des entreprises. Dans ce cas, la Cour en appréciant tous les faits peut supprimer ou modérer la sanction dans la limite du maximum fixé par le Traité (Traité, art. 36). Ici, le recourant peut, par une "exception d'illégalité", contester la validité des actes de la Haute Autorité qui sont la base de la sanction (Traité, art. 36, al.3). C'est ainsi qu'une entreprise qui ne peut pas recourir en annulation contre une décision générale de la Haute-Autorité, en s'abstenant d'exécuter cette décision et par là même, en se laissant frapper d'une sanction, pourra, à l'occasion d'un recours, contre cette sanction, attaquer ladite décision.

3) Le recours en indemnité contre la Communauté pour le préjudice causé, dans l'exécution du Traité, par une faute de service (Traité, art. 40/1). En effet, la responsabilité quasidélictuelle de la Communauté est engagée. (3)

4) Le recours en indemnité contre la Communauté,

(1) Voir. Ganshof van der Meersch, op. cit., p. 11.

(2) Voir, M. Lagrange, op. cit., p. 422.

(3) Il appartient à la jurisprudence de la Cour de dégager une définition précise d'une «faute de service».

formé par une personne victime d'un agent de la Communauté, commettant une faute personnelle dans l'exercice de ses fonctions (Traité art 40/2).

Pour les dommages résultant de fautes personnelles des agents de la Communauté, commises en dehors de l'exercice de leurs fonctions, les tribunaux nationaux restent compétents (Traité art. 40/3). Le conflit de compétence peut se produire entre la Cour de la Communauté et les tribunaux internes lorsqu'il y a doute sur la question de savoir si la faute a été commise dans l'exercice des fonctions. (1)

C. - Comme juridiction interétatique. La Cour de la Communauté exerce sa compétence comme une Cour internationale dans les cas suivants:

1) Lorsqu'elle est saisie de litiges entre Etats membres relatifs à l'application et à l'interprétation du Traité. Ces litiges doivent être portés devant la Cour, si une autre procédure de règlement n'est pas prévue au présent Traité art. 89). La compétence obligatoire de la Cour en ce cas est accentuée notamment par l'art. 87 du Traité qui dispose:

«Les Hautes Parties contractantes s'engagent à ne pas se prévaloir des traités, conventions ou déclarations existant entre elles en vue de soumettre un différend relatif à l'interprétation ou à l'application du présent Traité, à un mode de règlement autre que ceux prévus par celui-ci.»

2) Lorsqu'elle est saisie d'un recours formé par un Etat membre contre un autre pour l'abus de droit de veto (Traité, art. 10, al. 11).

(1) Voir M. Lagrange, op. cit., p. 429.

D. - Cas particuliers.—Sont des cas particuliers, par exemple:

1) Le recours de pleine juridiction ouvert à un Etat membre contre les décisions de la Haute-Autorité qui constatent le manquement de cet Etat ou qui sont prises pour appliquer une des sanctions prévues à son égard (Traité, art. 88) (1)

2) Le cas où la Cour, à la requête de la Haute-Autorité ou du Conseil des Ministres, peut déclarer démissionnaires d'office les membres de la Haute-Autorité ne remplissant plus les conditions nécessaires pour exercer leurs fonctions ou ayant commis une faute grave (Traité, art. 12)

3) Le cas où la compétence a été donnée à la Cour par la législation d'un Etat membre (Traité art. 43).

4) La compétence de la Cour pour se prononcer sur les modifications à apporter aux dispositions du Traité (Traité art. 95)

Il faut savoir, toutefois, que les recours devant la Cour sont, aux termes de l'art. 39 du Traité, dépourvus d'effet suspensif, à moins que la Cour n'en décide autrement.

Le Comité Consultatif. (2) le nom de ce Comité indique clairement la nature de ses compétences. Il est consulté par la Haute-Autorité chaque fois que celle-ci le juge opportun. Le Traité prévoit pourtant des cas dans lesquels la

(1) Dans ce cas, la Cour tient compte de tous les faits.

(2) Le Comité consultatif fut convoqué pour la première fois le 26 janvier 1953, à Luxembourg en vue d'une consultation relative à l'établissement du marché commun, voy. J. Monnet, op. cit., p. 158,

Haute-Autorité est obligée de consulter le Comité consultatif, par exemple pour les questions de prix, de quotas de production, de répartition des approvisionnements et de salaires. (Traité, art. 19)

§ 4.— La nature des compétences attribuées à la Communauté.

Compétence Législative. — Certaines compétences attribuées à la C.E.C.A. sont de nature législative, bien qu'au point de vue formel elles ne correspondent pas à des pouvoirs législatifs proprement dits.

L'art. 95 du Traité prévoit une procédure de révision d'après laquelle, après l'expiration de la période de transition et sous certaines conditions (Apparition de difficultés imprévues, changement profond des conditions économiques ..) des modifications peuvent être apportées aux dispositions du Traité sans porter atteinte aux dispositions des art. 2-3 et 4 ou au rapport des pouvoirs respectivement attribués à la Haute-Autorité et aux autres institutions de la Communauté. Ces modifications, proposées par la Haute-Autorité en accord avec le Conseil des Ministres statuant à la majorité des cinq sixièmes et soumises à l'avis de la Cour, n'entrent en vigueur qu'après avoir été approuvées par l'Assemblée commune à la majorité des trois-quarts des voix exprimées et des deux tiers des membres qui la composent.

Certains voient (1) dans les dispositions de cet article l'attribution à l'Assemblée, d'un pouvoir législatif et même constitutif.

(1) Voir E. Blamont, op. cit. p. 197; voy aussi rapport de la délégation française sur la C.E.C.A., p. 26

D'autres, comme p. Reuter, estiment que le pouvoir conféré par l'art. 95 à l'Assemblée, ne peut pas être assimilé à un véritable pouvoir législatif, parce que:

- 1) L'Assemblée n'a ni le droit d'initiative ni celui d'amendement;
- 2) Par l'exercice de cette compétence, l'Assemblée ne crée pas une loi mais modifie seulement certaines dispositions du Traité en introduisant de nouvelles;
- 3) Ces nouvelles dispositions peuvent être modifiées, en dehors de la procédure par laquelle elles furent créées, suivant une procédure quelconque de révision. (1)

Mais nous pensons que les Etats membres, en prévoyant la procédure de révision à l'art. 95, ont accordé à l'Assemblée commune de la Communauté, la compétence de rendre, par son approbation, exécutoires, sur les territoires nationaux, les dispositions dont l'exécution interne aurait exigé normalement l'assentiment du Parlement. Donc, même si l'Assemblée commune n'est pas un organe législatif, l'exercice de sa compétence, dans ce cas, a pour effet de dépouiller les législateurs nationaux d'une partie de leur compétence.

La Haute-Autorité exerce dans le cadre tracé par le Traité des pouvoirs très étendus. En effet, les "règlements d'exécution" dont parle le Traité (à l'art. 31 par exemple) portent sur des questions d'une importance telle qu'elles seraient dans

(1) P. Reuter, Le Droit de la C.E.C.A. Journal du Droit International 1953, p. 18.

les droits nationaux, réservées au législateur. (1)

Peu importe le caractère de l'organe (Haute-Autorité) qui exerce pareil pouvoir, ce qui est important, c'est que l'organe législatif national a été dépouillé de ce pouvoir.

Bien que les décisions générales prises par la Haute-Autorité, n'émanant pas d'un pouvoir législatif, n'aient pas la forme d'une loi, et, étant prises dans les limites tracées par le Traité, se rapprochent des arrêtés réglementaires, elles ont cependant, sur les territoires nationaux, valeur de loi. En effet, aux termes de l'art. 41 du Traité, la Cour de Justice de la Communauté est exclusivement compétente pour statuer à titre préjudiciel sur la validité des actes de la Haute-Autorité chaque fois que celle-ci est contestée devant une juridiction nationale. Cela veut dire que les Cours et Tribunaux nationaux n'ont pas la compétence de se prononcer sur la conformité de ces actes avec la Constitution ou avec les lois internes; et ils doivent les appliquer comme ils appliqueraient les lois nationales; tandis que la légalité des actes réglementaires de droit interne est une condition de leur observation par les tribunaux nationaux. C'est pourquoi nous croyons que la Haute-Autorité exerce dans ce domaine des pouvoirs de nature législative. (2)

-
- (1) Par exemple : La Haute-Autorité a le pouvoir de définir par des règlements ce qu'est «une pratique de concurrence déloyale» (Traité art. 60) voy. P. Reuter, Rec. Cours, 1952, II, p. 547.
- (2) Dans le même sens, Ganshof van der Meersch, Le Plan Schuman, Revue de l'Université de Bruxelles, T. IV, 1951-52, pp. 32 à 34.

Compétence exécutive. — Le Traité, en créant une série de dispositions qui doivent être exécutées à l'intérieur des Etats, n'a pas chargé les gouvernements de ces Etats de cette exécution, mais bien au contraire a institué une Haute-Autorité comme organe exécutif de la Communauté (1).

Cet organe exécutif, pour exercer ses pouvoirs, prend tantôt des décisions, tantôt fait des recommandations et tantôt donne des avis. Ses décisions sont individuelles, générales ou réglementaires. Outre que le pouvoir réglementaire est un "attribut appartenant en général aux gouvernements étatiques" (2), la Haute-Autorité exerce, en particulier, dans de nombreux cas prévus par le Traité, des pouvoirs qui relèvent normalement de l'exécutif national. Par exemple :

Les agents de la Haute-Autorité exercent leur contrôle dans toutes les entreprises visées. Ils jouissent des mêmes droits et pouvoirs qui sont reconnus dans chaque Etat à l'Administration fiscale (Traité, art. 86).

La Haute-Autorité constate l'existence de la pénurie et applique le régime spécial que cette situation exige (Traité art. 59).

Elle fixe des prix maxima et minima (Traité art. 61).

Elle peut exercer une action sur les salaires (Traité art. 68).

(1) Voir Ch. Goossens, La C. E. C. A. et le Régime Constitutionnel de la Belgique, Rev. Dr. Publ. janvier-mars 1955, p. 109.

(2) M Guggenheim, Universalisme et régionalisme européen en droit international, Les Cahiers de Bruges, 1954, p. 14

La Haute-Autorité est alors un véritable organe exécutif au profit duquel, les gouvernements des Etats membres sont dépouillés d'une partie de leur compétence. Mais ne disposant pas d'une force publique, elle doit, pour faire exécuter ses décisions, s'adresser aux organes exécutifs nationaux. Ainsi, aux termes de l'art. 92 du Traité, les décisions de la Haute-Autorité comportant des obligations pécuniaires forment titre exécutoire, mais l'exécution forcée sur le territoire des Etats membres est poursuivie suivant les voies de droit en vigueur dans chacun de ces Etats et après qu'aura été apposée sans autre contrôle que celui de la vérification de l'authenticité de ces décisions, la formule exécutoire usitée dans l'Etat sur le territoire duquel la décision doit être exécutée.

C'est donc la force publique nationale, aux ordres du gouvernement national, qui assure l'exécution des décisions de la Haute-Autorité. On dirait peut-être que l'exécutif national n'est pas dépouillé de sa compétence, puisque c'est lui, en fait, qui fait exécuter les décisions de l'organe de la Communauté. Mais cette manière de voir n'est pas exacte. En vérité, le gouvernement étatique n'a aucun pouvoir d'appréciation sur la régularité ou l'opportunité de ces décisions; il vérifie seulement leur authenticité, c'est-à-dire leur émanation de la Haute-Autorité. Le pouvoir exécutif national se trouve alors subordonné à la Communauté et obligé (1) d'apposer sous ses décisions, la formule exécutoire. (2)

(1) Les sanctions sont prévues à l'art. 88 du Traité à l'égard des Etats qui méconnaîtraient leurs obligations.

(2) Voir, Ch. Goossens, *op. cit.*, p. 110

Compétence judiciaire. — Les pouvoirs que la Haute-Autorité exerce en prononçant des amendes ou des astreintes (1), sont de ceux qui appartiennent normalement, dans chaque Etat, au pouvoir judiciaire. Les infractions et les peines sont, en effet, prévues par le Traité (2) et la Haute-Autorité, organe exécutif, est chargée d'infliger aux nationaux des Etats membres, qui commettraient une infraction de ce genre, la peine appropriée. C'est indéniablement l'exercice du pouvoir judiciaire qui a été attribué à un organe de la Communauté. (3)

La Cour de Justice de la Communauté exerce non seulement les compétences d'une haute juridiction administrative, mais aussi elle statue sur les contestations ayant pour objet des droits civils (4). C'est ainsi par exemple qu'elle connaît des recours en indemnité prévus à l'art. 34 du Traité, recours contre les sanctions prononcées par la Haute-Autorité (Traité art. 36), recours en réparation contre la Communauté pour une faute de service (Traité, art. 40 1) ou pour la faute de ses agents (Traité, art. 40/2).

La compétence des cours et tribunaux nationaux a donc

-
- (1) Traité les articles : 47, 54/6, 58/4, 59/7, 64, 65/5, 66/5, 66/6 et 68/6.
- (2) Ce qui peut être considéré comme contraire au principe de la légalité des délits et des peines (*Nullum crimen, nulla poena sine lege*) en droit interne.
- (3) Voir, Ch. Goossens, op. cit., p. 112.
- (4) Voy. Ganshof van der Meersch, op. cit., p. 46 et pour la définition des droits civils, Ibid, notes sous pages 42 et 43; voy. aussi Ch. Goossens, op. cit., p. 111.

été réduite par le Traité au profit de la Cour de Justice de la Communauté.

Compétence internationale. D'après l'art. 6 du Traité, la Communauté, dans les relations internationales, est pourvue de la capacité juridique nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts. Cet article confère à la Communauté la compétence de participer à la vie internationale.

En ce qui concerne la façon de mettre en oeuvre cette compétence, le Traité a prévu "une procédure originale qui, d'un point de vue pratique, constitue une innovation importante. Elle consiste pour les Etats membres, à arrêter en commun, dans le cadre de leurs compétences respectives, des instructions pour une négociation internationale puis à choisir comme mandataire commun dans la négociation considérée, un organe de la Communauté. Juridiquement, l'accord auquel cette négociation aura abouti sera un accord multilatéral, auquel les Etats, mais non la Communauté, seront parties Le paragraphe 14 de la Convention donne un exemple de cette procédure qui est prévue pour les négociations sur l'ensemble des relations économiques et commerciales concernant le Charbon et l'Acier entre la Communauté et les pays tiers notamment l'Angleterre." (1)

Le Traité ne désigne pas expressément l'organe de la Communauté qui doit la représenter et assumer la responsabilité des relations extérieures. Cependant, on peut affirmer que l'exercice de cette compétence appartient à la Haute-Autorité en tant qu'organe exécutif de la Communauté (2). Cela

(1) P. Reuter, la C.E.C.A., Paris 1953, p. 123.

(2) Voir P. Reuter, op. cit., p. 124.

d'ailleurs, est confirmé par certaines dispositions du Traité, par exemple le parag. 1/3 b. de la Convention qui prévoit pour la Haute-Autorité la compétence de négocier avec les pays tiers, afin d'établir les bases de la coopération entre la Communauté et ces pays, et d'obtenir des dérogations tant à la clause de la Nation la plus favorisée dans le cadre du G. A.T.T. (accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) qu'à la clause de non discrimination qui régit la libération des échanges dans le cadre de l'O.E.C.E. (organisation européenne de la coopération économique). Le parag. 10 de la Convention donne également à la Haute-Autorité le pouvoir de conclure certains accords en matière de transports.

C'est donc pratiquement la Haute-Autorité qui entretient les relations extérieures de la Communauté et qui conclut les accords internationaux engageant les Etats membres en dehors de toute procédure normale de négociation et ratification des traités.

Pour les relations de la Communauté avec les Etats tiers, on peut mentionner en guise d'exemple: l'association avec la Grande-Bretagne, l'établissement d'une coopération entre la Haute-Autorité et le Gouvernement suédois par l'intermédiaire d'une délégation de ce Gouvernement auprès de la Haute-Autorité, la représentation de nombreux Etats auprès de la Haute-Autorité, les négociations avec la délégation suisse accréditée auprès de la Haute-Autorité (1) et enfin la conclusion d'un emprunt de cent millions de dollars auprès des Etats-Unis d'Amérique en 1954 (2)

(1) Pour plus de détails, voy. P. Reuter, op. cit., pp. 128 à 132; aussi J. Monnet op. cit. p. 159.

(2) Voir J. Monnet op. cit., pp. 100 et ss.

En ce qui concerne ses rapports avec les organisations internationales, la Communauté a obtenu facilement du G.A. T. T. et de l'O. E. C. E. l'autorisation de déroger tant à la clause de la Nation la plus favorisée qu'à la clause de non discrimination régissant la libération des échanges. (1).

§ 5. — Le Droit de la Communauté. (2)

La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, comme nous l'avons vu, jouit de la capacité juridique nécessaire pour entretenir des relations, soit avec les Etats tiers, soit avec les organisations internationales. Il est hors de doute que ces relations sont régies par le droit international. Mais l'instauration d'une communauté comme la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier crée un régime préférentiel à l'égard des Etats membres qui est en contradiction avec les droits qu'ont acquis antérieurement les Etats non-membres de cette communauté. Par exemple, "l'O.E.C.E. créée en 1948 a mis en vigueur, comme on le sait, le 18 avril 1950, un code de libération des échanges de marchandises, dont une des dispositions essentielles prescrit aux membres d'appliquer sans discrimination les mesures de libération qu'ils sont appelés à prendre. A l'encontre de ce principe fondamental, les pays de

-
- (1) Voir P. Reuter, op. cit., pp. 132 et ss; Guy de Carmoy, *Fortune de l'Europe*, 1953 p. 191; sur les relations extérieures de la Communauté, voy. aussi D. Henric-Vignes, *Notes sur l'évolution institutionnelle de la C.E.C.A.*, les *Cahiers de Bruges*, 1954; No 12, 13, 14 et 15, pp. 53 à 56.
- (2) Voir P. Reuter, *Le Droit de la C.E.C.A.*, *Journal du droit international*, 1953, p. 4.

la Communauté ont reçu la compétence de maintenir, ou le cas échéant de réintroduire, à l'égard des autres pays de l'O. E.C.E., les restrictions quantitatives supprimées à l'intérieur du marché commun». (1).

Cette situation, inhérente à la nature même de la Communauté, fait naître, dès sa création, des problèmes qui ont trait aux rapports déjà existant entre les Etats membres et les autres Etats. "Le genre de questions qui se posent, écrit P. Guggenheim, est plutôt celui qui existe lorsque se produit le phénomène de la succession d'Etat à Etat et particulièrement celui de la création d'un Etat fédéral, d'une confédération d'Etats, ou d'une union douanière se substituant à des Etats non fédérés, ou n'étant pas soumis au régime de l'Union douanière. Il s'agit surtout de deux problèmes: celui de la survivance et de la continuité des droits des Etats tiers après l'instauration de la nouvelle entité et celui de la compatibilité des droits préférentiels créés dans le cadre de la nouvelle communauté avec les droits antérieurement acquis par un groupe d'Etats qui ne font pas tous partie de la communauté qui vient d'être instituée." (2)

Ces questions relèvent également du droit international et ne peuvent être résolues que par ce droit.

Il nous reste maintenant à examiner quel est le droit applicable à l'intérieur de la Communauté.

Aux termes de l'art. 31 du Traité, "La Cour assure le

(1) M. Guggenheim, *Universalisme et....*, les Cahiers de Bruges 1954, p. 16.

(2) M. Guggenheim, *op. cit.*, p. 17

respect du droit dans l'interprétation et l'application du présent Traité et des règlements d'exécution.»

La Cour de Justice de la Communauté ne peut être saisie que pour des litiges ayant rapport avec le Traité. Mais lorsqu'elle est saisie d'un litige, à la lumière de quels principes l'examinera-t-elle ? Est-ce en ayant recours au droit international qu'elle va résoudre une telle question ou à l'aide d'un droit interne propre à la Communauté ?

Le Traité lui-même ne présente pas une solution décisive de ce problème. Le fait que la Communauté elle-même ait été créée par le Traité, c'est-à-dire par un acte du droit international n'est pas une raison déterminante pour qu'on puisse appliquer à l'intérieur de celle-ci les principes du droit des gens. L'Etat de Lybie et celui de Trieste par exemple, trouvent leur fondement de validité dans un traité international, mais toutefois à l'intérieur de chacun de ces deux Etats, c'est son propre droit interne qui est applicable (1).

Cependant, on peut dégager une solution dans ce sens que la Cour appliquera le droit international chaque fois qu'elle exercera ses compétences comme une Cour internationale et un droit interne autonome de la Communauté lorsqu'elle est saisie d'un recours en annulation ou d'un recours de pleine juridiction.

L'art. 89 du Traité dispose que les différends entre Etats membres, relatifs à l'application ou à l'interprétation du Traité, doivent être soumis à la Cour de Justice de

(1) Voir M. Guggenheim, *op. cit.*, p. 18.

la Communauté si une autre procédure de règlement n'est pas prévue au présent Traité. Il est clair que dans un pareil cas, la Cour de la Communauté se substitue à une Cour internationale et doit, à ce titre, appliquer le droit international.

Le caractère international de la Cour et par conséquent l'applicabilité du droit des gens se justifie encore par l'art. 87 du Traité qui interdit aux Etats membres d'invoquer les traités, conventions ou déclarations existant entre eux afin de soumettre leurs différends relatifs à l'application ou à l'interprétation du Traité à un mode de règlement autre que ceux prévus par celui-ci. (1)

L'article 36 du Traité prévoit un recours contre les sanctions pécuniaires prononcées par la Haute-Autorité à l'égard des entreprises. Si dès entreprises forment un recours contre une sanction prononcée contre elles, en invoquant la force majeure comme cause de la violation de leurs obligations, la Cour, à défaut dans le Traité d'une définition de la force majeure, et tenant compte de la situation des entreprises qui relèvent normalement des droits internes, devra, en s'inspirant des droits nationaux, dégager une notion de la force majeure, qui "se présentera ainsi comme un principe général du droit et comme la première ébauche d'un droit communautaire général. Le même travail devra être opéré pour un grand nombre de notions de première importance dont le Traité se sert sans proposer aucune définition, ainsi la faute de service (art. 40) le secret professionnel (art. 47) etc.... Si ce travail d'élaboration

(1) Ibid, pp. 18-19

juridique peut souvent soulever des difficultés, on mesure son immense fécondité: il hâtera l'unification juridique de la Communauté.» (1).

En résumé, le droit de la Communauté sera dans les relations externes de la Communauté : le droit international; et, dans ses relations internes, parfois le droit des gens, parfois son propre droit interne.

(2) P. Reuter, Le Droit de la C.E.C.A., op. cit., p. 12

CHAPITRE II.

La nature juridique de la C. E. C. A.

☆☆☆☆

§ 1.— Les particularités de la C.E.C.A.

En général, ce qui distingue la C.E.C.A. des organisations internationales classiques, c'est que cette Communauté est appelée, comme nous l'avons vu au cours du chapitre précédent, à exercer sur les territoires nationaux certaines compétences qui appartiennent normalement, dans chaque Etat, aux organes nationaux désignés par le droit interne de cet Etat. Les organisations internationales usuelles ont exercé et exercent des compétences dont la plupart sont de "simples actes de gestion, de documentation, tout au plus d'enquête" (1); et même lorsqu'elles jouissent de pouvoirs de décision, leurs décisions ne s'imposent qu'aux Etats sur le plan du droit international; à l'intérieur des Etats, ce sont les organes nationaux qui continuent à exercer les compétences. Il est vrai que certaines décisions des organisations internationales sont de nature à être appliquées à l'intérieur des Etats; mais dans ce cas, ce sont les Etats qui sont engagés à assurer, par un acte de droit interne, l'exécution

(1) F. Muench, *Le Transfert des Droits de souveraineté aux organismes internationaux*, *Rev. inter. franç. du droit des gens*, 1951, p. 157.

de ces décisions sur leurs territoires (1).

En effet, chaque fois que les organes étatiques sont tenus de se servir de leur compétence pour assurer l'application interne des décisions des organisations internationales, on se trouve en présence d'une limitation de compétence. Or, en ce qui concerne la C.E.C.A., les compétences nationales ne sont pas seulement limitées (2) mais aussi, bien que d'une manière restreinte, transférées à des organes de cette Communauté, lesquels se substituent, dans les cas prévus par le Traité, aux Etats membres. (3)

Mais ce qui sépare, en particulier, la C. E. C. A. des organisations internationales traditionnelles et ce qui donne effet au transfert des compétences que nous venons de mentionner, c'est l'existence de certaines particularités que nous analyserons ci-dessous.

L'indépendance du pouvoir exécutif. (4)

Aux termes de l'art. 9 du Traité, les membres de la Haute-Autorité exercent leur fonction «en pleine indépendance», ils ne sollicitent et ils n'acceptent aucune instruction d'aucun gouvernement. Les Etats membres s'engagent à respecter cette

-
- (1) Voir J. Mast, Les Transferts de souveraineté et la révision de la Constitution, Annales de droit et de sciences politiques, t. XIII, No 52, 1953, p. 38.
 - (2) Par exemple pour exécuter les recommandations de la Haute-Autorité.
 - (3) voir P. Reuter, la C.E.C.A. Rec. Cours 1952, II, pp. 543 et ss.
 - (4) voir P. Guggenheim, Universalisme et régionalisme européen en droit international, Les Cahiers de Bruges, 1954, P. 13; P. Reuter, la C.E.C.A., Paris 1953, P. 139

indépendance et “à ne pas chercher à influencer les membres de la Haute-Autorité dans l'exécution de leur tâche.”

Une telle indépendance n'a jamais été prévue pour les organes exécutifs des organisations internationales classiques. C'est ainsi par exemple que les membres du Conseil de sécurité des Nations-Unies, ou les membres du Conseil administratif de l'O.I.T., dans l'accomplissement de leur mission, doivent se conformer aux instructions qu'ils reçoivent de leurs gouvernements respectifs. “Jusqu'à présent, écrit M. Guggenheim, des obligations de ce genre n'incombaient aux Etats qu'à l'égard de l'administration ou du secrétariat des organisations, mais jamais à l'égard de leur Conseil exécutif”. (1)

Etant donné que la Haute-Autorité a un véritable pouvoir de décision, cette indépendance revêt un caractère particulièrement important. Le consentement des Etats membres n'est pas nécessaire pour les décisions que la Haute-Autorité prend dans les limites de ses compétences. L'examen des organisations internationales traditionnelles démontre que “leur pouvoir autonome se limite à la coordination de certaines actions à réaliser par les Etats membres, à des recommandations de mesures et exceptionnellement à des décisions obligatoires, soumises toutefois à de multiples réserves et surtout au consentement des Etats membres les plus puissants.” (2)

(1) M. Guggenheim, *op. cit.* p. 13.

(2) M. Guggenheim, *op. cit.* p. 14. — M. Guggenheim fait ici allusion aux décisions du Conseil de sécurité des N. U. qui sont soumises au consentement des cinq grandes puissances, membres permanentes de ce Conseil. Mais, il faut avoir en vue que les

On pourrait peut-être nier l'indépendance de la Haute-Autorité lorsqu'elle est appelée à prendre des décisions importantes, puisque ces décisions ne peuvent être prises qu'avec l'avis conforme du Conseil des Ministres.

Il est vrai que le Conseil des Ministres est composé des représentants des Etats membres, mais il est avant tout un organe de la Communauté. Ses avis conformes ne tiennent pas place du consentement des Etats, comme c'est le cas dans une conférence diplomatique.

Le Conseil des Ministres ne se substitue pas aux Etats membres. En effet, le Traité, dans plusieurs articles, donne compétence aux gouvernements et non au Conseil. (1) En outre les documents officiels distinguent soigneusement les deux hypothèses de la compétence du Conseil des Ministres même statuant à l'unanimité et, de la compétence des ministres se réunissant en dehors du cadre du Conseil. (2)

On ne peut donc pas dire que la Haute-Autorité perd son indépendance vis-à-vis des gouvernements des Etats membres même lorsque l'avis conforme du Conseil est nécessaire pour qu'elle puisse prendre certaines décisions.

La révision du Traité selon l'art. 95.-

décisions du Conseil de sécurité, bien qu'obligatoires pour les Etats, ne sont pas, comme c'est le cas pour les décisions de la Haute-Autorité, directement exécutoires à l'intérieur des Etats.

- (1) Par exemple: les art. 10, 32 et 77.
- (2) Dans le journal officiel de la Communauté, les actes émanant des représentants des six gouvernements sont publiés sous le titre «Informations» et non «Conseil des Ministres».

Comme nous l'avons relevé précédemment (1), l'article 95, permet à l'Assemblée, sous certaines conditions, d'apporter des modifications au Traité sans que pour cela l'approbation des autorités nationales, constitutionnellement compétentes, soit nécessaire.

La modification d'un traité international par la décision d'une assemblée comme celle de la C.E.C.A., est une "modification profonde de la procédure conventionnelle et législative en matière de droit international et dans le cadre de l'organisation interétatique". (2)

"Depuis longtemps, écrit M. Reuter, on voit apparaître dans la pratique internationale une tendance à assortir les traités des clauses de révision (3) qui, contrairement au principe de l'acte contraire, instituent pour leur révision des procédures différentes de leur conclusion, donnant au moins un rôle d'initiative aux organismes internationaux qu'ils instituent. Mais jamais on n'avait encore adopté des dispositions aussi hardies que dans le Traité Charbon-acier." (4)

L'existence d'un droit interne propre à la Communauté.-

A l'intérieur de la Communauté, comme nous l'avons constaté au chapitre précédent, s'appliquent non seulement les principes du droit international public mais aussi ceux d'un

(1) supra. P. 20.

(2) M. Guggenheim, *op. cit.* P. 14 à 15

(3) pour des organisations récentes, M. Reuter cite: art. 100 §. 1 de la Charte de La Havane, art XX de la Constitution de F.A.O. et art. 13 de l'Unesco.

(4) P. Reuter, *Rec. Cours*, 1952, II. p. 545.

droit interne propre à la Communauté.

La nouveauté consiste ici dans l'existence de ce nouveau droit interne qui se substitue au droit international public qui s'applique aussi à l'intérieur des organisations internationales du type classique. En effet, écrit M. Guggenheim, "ce sont les principes du droit des gens qui régissent non seulement les rapports externes des organisations, mais aussi les différends qui surgissent quant à l'application et à l'interprétation des normes qui règlent la vie interne de ces organisations". (1)

Les rapports directs entre la Communauté et les particuliers.-

Dans de nombreux cas, la Haute-Autorité et la Cour entretiennent des relations directes avec les particuliers.

Aux termes des art. 47 et 48 du Traité, la Haute-Autorité peut recueillir toutes informations auprès des entreprises (2) et de leurs associations.

Les décisions de la Haute-Autorité, obligent dès leur notification si elles sont individuelles et dès leur publication si elles sont générales (Traité art. 15). La Haute-Autorité applique directement des sanctions appropriées à l'égard des entreprises. Ces sanctions ne comprennent que des amendes et des astreintes. (3)

(1) M. Guggenheim, op. cit. p. 18.

(2) Ce sont celles exerçant une activité de production dans le domaine du Charbon et de l'acier, et d'une manière plus limitée, les entreprises de distribution (Traité, art. 80)

(3) cf. art. 47 pour informations, 50 pour prélèvements, 54 pour investissements, 58 pour pléthore, 59 pour pénurie. 64 pour les prix, 65 pour les ententes, 66 pour les concentrations, 68 pour les salaires.

La Haute-Autorité peut exercer un contrôle direct auprès de ces entreprises par ses agents qui jouissent dans les Etats membres "des droits et pouvoirs dévolus par les législations de ces Etats aux agents des administrations fiscales". (Traité, art. 86).

Les entreprises communiquent librement avec la Haute-Autorité. Certaines communications, toutefois, doivent être également faites aux gouvernements intéressés. (Traité, art. 48/2 et 4, 54/4, 66/2 et 6).

Les particuliers et les entreprises, ainsi que leurs associations, ont un accès direct auprès de la Cour, soit par voie de recours en annulation, soit pour demander des dommages-intérêts. (Traité, les art. 33, 34, 35, 36 et 40).

Enfin les décisions de la Haute-Autorité comportant des obligations pécuniaires, ainsi que les arrêts de la Cour forment titres exécutoires (Traité, art. 44 et 92). Ces actes ne sont pas considérés dans les Etats membres comme "des actes émanant d'une autorité publique internationale ou étrangère, lorsque se pose la question de leur force exécutoire". (1) L'exécution de ces actes sur le territoire de chacun des Etats membres est assurée par l'apposition de la formule exécutoire usitée dans cet Etat. La formule exécutoire doit être apposée sur l'acte dès que son authenticité est vérifiée par un ministre, désigné à cette fin par le gouvernement de l'Etat sur le territoire duquel l'acte doit être exécuté.

L'existence de ces rapports directs entre la Communauté et les particuliers, constitue une nouveauté dans l'ordre juri-

(1) P. Reuter, *op. cit.*, p. 550

dique international et interne. En effet, sauf quelques exceptions, par exemple dans le domaine de la protection des minorités et du mandat ou dans le droit de tutelle (1), la pratique internationale "veut que les individus n'aient de rapports avec les institutions internationales qu'à travers leurs Etats nationaux et par l'intermédiaire de leurs gouvernements." (2)

Comme l'écrit P. Guggenheim, «La question de savoir s'il fallait reconnaître aux individus la faculté de faire valoir directement devant une juridiction internationale les droits que leur accordent les traités internationaux a également préoccupé la C. P. J. I. . Les individus n'avaient pas qualité pour se présenter comme demandeurs ou défendeurs devant la Cour (3). La situation est restée la même avec la C.I.J. » (4).

Le seul précédent que l'on peut citer à ce sujet, est la création des Tribunaux arbitraux mixtes par les Traités de Paix au lendemain de la première guerre mondiale. Ces Tribunaux étaient ouverts à des particuliers plaidant contre des Etats et même contre d'autres particuliers. (5)

-
- (1) Voir M. Guggenheim, *Les principes de droit international public*, Rec. Cours, 1952, I. p. 121.
- (2) P. Reuter, *op. cit.* P. 547; P. de Visscher, *Le Plan Schuman et la Constitution*, La Relève, 1951. No 26, P. 6, col. 2.
- (3) Voir Lapradelle-Politis, *Recueil des arbitrages internationaux*, t. 11, p. 12
- (4) M. Guggenheim, *op. cit.*, p. 120
- (5) Voir : *Traité de Versailles*, art. 296 à 300 et 305 etc. ;
Traité de St. Germain, art. 248, 249, 251, 252, 257, etc. ;
Traité de Neuilly, art. 176, 177, 180 à 184, 287 etc. ;
Traité de Trianon, art. 231, 232, 234, 235, 240

L'éminent auteur italien, D. Anzilotti, ne reconnaît pas à ces Tribunaux le caractère de juridictions internationales. Ils sont pour lui des organes juridictionnels internes communs à deux Etats. (1)

Mais cette qualification qui pourrait être aussi celle des organes de la C.E.C.A., ne nous paraît pas heureuse. Car, en effet ces organes trouvent leur compétence comme leurs statuts dans un acte international qui est un Traité et que les disposition de ce Traité, comme écrit M. Reuter, "sont placées au-dessus des dispositions internes ordinaires" (2).

Les différences qui existent entre les Tribunaux arbitraux mixtes et la Cour de la Communauté (3) ne peuvent pas non plus être retenues au point de vue auquel nous nous plaçons. Les particuliers, en effet, avaient un accès direct auprès des premiers comme ils l'ont auprès de la seconde.

Mais cependant, il faut avoir en vue que ces Tribunaux n'ont été institués que temporairement pour régler une situation provenant de la liquidation de la guerre et de ce fait ils revêtent un caractère tout à fait exceptionnel (4)

(1) D. Anzilotti, Cours de droit international, trad. franç. p. 135.

(2) P. Reuter, Aspect supranational du Plan Schuman, Rev. dr. publ. 1951, p. 110,

(3) Ces différences ont été mises en relief par Ganshof van der Meersch, Le Plan Schuman et la Cons. Belge, Rev. de l'Uni. de Bruxelles, t. IV, 1951-52, pp. 48 et ss,

(4) Voir Avis donné au Gouvernement Belge par MM. Dor, Ganshof van der Meersch, De Visscher et Mast, Doc. parl. Ch. session 1952-53, No 696.

Or, la C. E. C. A., qui a été instituée en temps de paix et pour une durée de 50 ans au moins, reste à cet égard aussi une organisation sans précédent.

Nous avons étudié les particularités de la C. E. C. A. et nous devons maintenant, en tenant compte de ces particularités, essayer de préciser la nature juridique de cette Communauté.

§ 2.— Quelle est la nature juridique de la C. E. C. A. ?

Pour déterminer la nature juridique de la C.E.C.A., nous pensons qu'il faut procéder par voie inductive. Sans avoir une idée préconçue, nous avons examiné d'abord les traits essentiels qui séparent cette Communauté des autres organisations internationales et qui en font une institution nouvelle sans précédent; c'est à la lumière de cet examen que nous nous efforcerons de trouver une définition qui corresponde d'une manière exclusive à cette nouvelle institution.

Examinons tout d'abord, des différentes conceptions qui s'opposent sur la nature juridique de la C.E.C.A., depuis sa création.

La C. E. C. A. est-elle supranationale ? . -

L'expression "supranationale" a été usitée dès le début des conversations sur le Plan Schuman (1).

M. Robert Schuman déclarait en juin 1950:

"L'idée centrale de notre système est celle de l'institution d'une haute autorité supranationale" (2)

(1) Voir P. Reuter, Aspect supranational du Plan Schuman, Rev. dr. publ. 1951, p. 109.

(2) Voir Chronique de politique étrangère. sept. 1955, (Initiation à l'idée de supranational) p. 639.

Le Mémorandum français du 10 août 1950 disait: "La proposition française du 9 mai entend réaliser la mise en commun de certaines ressources, la fusion de certains pouvoirs: elle a donc pour objet d'instituer sur un point particulier un régime supranational» (1)

C'est à propos de cette expression que M. Reuter écrit: "Beaucoup d'idées ne voient pas le jour, faute de mots, mais lorsqu'un mot s'impose, il est rare qu'il ne recouvre pas une réalité valable» (2).

En ce qui concerne la C.E.C.A., M. Reuter déclare notamment que les Etats "ne sont déjà plus soumis à ces mesures de coordination qui constituent le droit international classique, mais à un ordre de subordination: tout se passe comme si, en ce qui concerne le Charbon et l'Acier, les six Etats avaient institué au moins partiellement, un Etat fédéral; le Charbon et l'Acier dans les limites du Traité sont devenus matières fédérales.

"L'expression "supranational" tend alors à équivaloir à "fédéral" en marquant par un vocabulaire nouveau que l'équivalence n'est valable que dans un secteur très limité".(3)

On voit donc que pour M. Reuter le régime de la C.E.C.A. est un régime semblable à celui d'un Etat fédéral partiel qui peut être expliqué par le terme "supranational".

Sans vouloir discuter ici la notion d'Etat fédéral partiel, qui ne correspond pas à la nature juridique de la C.E.C.A., nous nous demanderons avant tout: que faut-il

(1) Ibid.

(2) P. Reuter, la C. E. C. A., Paris 1953, No 140.

(3) P. Reuter. La C.E.C.A., Rec. Cours 1952, II, p.550 à 551

entendre quand on parle d'une organisation supranationale ?

M. Robert Schuman, dans sa préface à l'ouvrage de M. Reuter, écrit : "Le supranational se situe à égale distance entre, d'une part, l'individualisme international qui considère comme intangible la souveraineté nationale et n'accepte comme limitations de la souveraineté que des obligations contractuelles, occasionnelles et révocables; d'autre part, le fédéralisme d'Etats qui se subordonnent à un super-Etat doté d'une souveraineté territoriale propre. L'institution supranationale ne possède pas les caractéristiques d'un Etat; mais elle détient et exerce certains pouvoirs souverains." (1)

M. Guy de Carmoy définit l'organisation supranationale comme suit : "... une institution permanente ou de longue durée constituée par Traité entre Etats souverains qui lui consentent une cession de souveraineté limitée dans son objet et dans ses conditions d'exercice. Le Traité comporte des clauses de révision mais ne prévoit pas le retrait des Etats membres. Les conflits sont tranchés par une Cour suprême de sorte que les Etats membres renoncent à l'autonomie de juridiction. La communauté dispose d'un organe exécutif propre statuant à la majorité et capable de faire exécuter ses décisions sur les territoires des Etats membres. Cet organe exécutif de type fédéral ne peut prendre de décision importante que pour

(1) R. Schuman, préface à l'ouvrage de P. Reuter, la C. E. C. A., Paris 1953; dans le même sens, M. Von Raalt, *The treaty Constituting the European Coal and Steel Community*, *The international and Comparative law Quaterly*, vol. 1, no 7, janvier 1952, p. 74.

autant qu'il recueille l'accord unanime d'un organe de type confédéral composé de représentants des exécutifs de chaque Etat membre» (1).

Ces définitions de l'organisation supranationale et particulièrement celle de M de Carmoy ne sont pas satisfaisantes. Ce dernier auteur fait l'inventaire des divers éléments constitutifs de la C.E.C.A. estimant que leur réunion est la condition de l'existence d'un organisme supranational. Il conclut du particulier au général et l'exemple de la C.E.C.A. est venu déformer la définition convenable de l'organisme supranational.

Nous pensons simplement qu'une organisation est supranationale lorsqu'elle a un pouvoir de décision et que cette décision oblige seuls les Etats membres et non pas directement leurs ressortissants.

Or, si les décisions de la C.E.C.A. étaient obligatoires seulement pour les Etats membres, on pourrait dire que cette Communauté est supranationale, comme l'est aussi le Conseil de Sécurité des Nations-Unies dont les décisions obligent les Etats membres de l'O.N.U. Mais, étant donné que la C.E.C.A. jouit d'un pouvoir de décision, non seulement à l'égard des Etats membres, mais aussi à l'égard des nationaux de ces Etats, elle ne pourra croyons-nous plus être qualifiée par le terme "supranationale" qui est insuffisant.

On a soutenu que les institutions internationales ayant pouvoir de décision comme le Conseil de sécurité sont des organismes supraétatiques et non supranationaux, car leurs décisions n'obligent que les Etats membres.

C'est ainsi que M. Goossens estime que le Conseil de sécurité, en raison des pouvoirs qui lui sont accordés par les

(1) Guy de Carmoy, *Fortune de l'Europe*, 1963, pt 315

art. 40 à 42 de la Charte des Nations-Unies, est un organe supra-étatique. Il écrit notamment que "jusqu'à présent, les obligations pesaient uniquement sur les Etats : les individus y restaient étrangers. C'était aux Etats qu'il appartenait de prendre, si la nature de l'obligation imposée l'exigeait, les mesures tendant à lui donner des effets à l'égard de ses ressortissants. Si un Etat restait en défaut de le faire, sa responsabilité pouvait se trouver engagée sur le plan international, mais la décision de l'autorité supraétatique était dépourvue d'effets à l'égard des sujets de l'Etat défaillant. Il en va autrement avec la C.E.C.A. qui, en raison même de son caractère supranational, exerce directement à l'égard des entreprises des pouvoirs de réglementation, de décision, d'exécution et de juridiction». (1)

Cette distinction entre supraétatique et supranational nous paraît artificielle. Ces deux mots sont synonymes et on ne peut pas leur donner des significations différentes.

En effet, comme l'écrit M. Vedel, l'Etat "n'est pas extérieur à la Nation. Il est la Nation juridiquement organisée ou mieux la Nation en tant qu'elle agit sur le plan du droit". (2)

Il est donc inutile de penser que la notion "supranational" est susceptible d'embrasser toutes les particularités de

(1) Ch. Goossens, La C.E.C.A. et le régime constitutionnel de la Belgique, rev. dr. publ., janvier-mars 1955, notes sous page 99; dans le même sens, Avis de 4 Professeurs donné au Gouvernement belge; Doc. parl. précité.

(2) M. Vedel, Manuel de Droit Constitutionnel, 1949, p. 103.

la C.E.C.A. ; il faut alors trouver une expression adéquate.

La C.E.C.A. est-elle une fédération d'Etats ?.-

L'existence de certains traits du fédéralisme dans la C. E.C.A. a été invoquée pour lui donner le caractère d'un Etat fédéral partiel (1) ou du fédéralisme fonctionnel (2).

M. G. Scelle, après avoir critiqué le terme de "supranational," comme n'ayant pas un contenu satisfaisant ni surtout bien nouveau, s'exprime ainsi: "Il est trop diplomatique d'avoir peur des mots et d'hésiter à se servir du terme de «fédéralisme» qui a pour lui la prescription, dont les modalités diverses et les degrés successifs couvrent toutes les combinaisons possibles des phénomènes d'associationnisme international... c'est dans les rapports de la Communauté avec ses membres, avec les Etats tiers, avec les autres services publics spécialisés de la Communauté internationale globale, que se découvre le véritable degré de fédéralisme de l'ordre juridique instauré. A certains points de vue, il semblera fort avancé, notamment lorsqu'on constate le caractère directement obligatoire des décisions organiques communautaires sur les activités privées et le mécanisme des sanctions... On s'avance également sur le terrain solide du fédéralisme lorsque l'on considère la compétence judiciaire

(1) Voir G. Scelle, Article publié, à propos de l'ouvrage de P. Reuter (La C.E.C.A.) dans la Rev. dr. publ. 1953 p. 797; ainsi que M. Spiecker, Deutscher Bundesrat, comptes-rendus de la 66e session du 6 sept. 1951, p. 34.

(2) Voir Guy Héraud, Nature juridique de la Communauté européenne d'après le projet de statut du 10 mars 1953, rev. dr. publ. juillet-sept. 1953, p. 581.

de la Cour» (1).

En ce qui concerne le fédéralisme fonctionnel, "c'est en vain, dit M. Scelle, qu'on a voulu lui donner un sens spécifique. Il y aurait fédéralisme fonctionnel lorsque la compétence organique se limiterait à la simple exécution de décisions hiérarchiquement supérieures, prises, notamment, par un accord interétatique.....

La Communauté Charbon-Acier constituerait en ce cas, un type mixte de fédéralisme proprement dit et de fédéralisme fonctionnel.... Selon nous, écrit-il, le fédéralisme fonctionnel est simplement du fédéralisme spécialisé.» (2)

Nous sommes ainsi en présence de la thèse suivant laquelle la C.E.C.A. a un caractère fédéral.

S'il s'agit de fédération au sens large qui puisse, comme le veut M. Scelle, couvrir "toutes les combinaisons possibles des phénomènes d'associationnisme international», nous sommes d'accord de reconnaître ce caractère à la C.E.C.A.; car dans ce cas, comme l'écrit M. Guggenheim, "chaque communauté conventionnelle interétatique constitue dans un certain sens une fédération internationale». (3)

Mais s'il s'agit d'un Etat fédéral partiel ou spécialisé, il ne nous semble pas possible de pouvoir accorder à la Communauté un tel caractère. En effet, non seulement les quelques traits communs qui existent entre la Communauté et un Etat

(1) G. Scelle, op. cit., pp. 798 et 802.

(2) G. Scelle, op. cit., p. 798.

(3) P. Guggenheim, Les principes de droit international public, Rec. Cours I., 1952 p. 97.

fédéral sont, sinon en droit au-moins en fait, sensiblement affaiblis par les compétences du Conseil des Ministres, mais encore, une des caractéristiques la plus essentielle d'un Etat fédéral y fait défaut. L'Etat fédéral présente une unité externe, il absorbe, sur le plan du droit international, les Etats fédérés, il a seul la capacité de traiter avec les Etats étrangers, bref, les compétences en matière des relations internationales lui appartiennent exclusivement. (1)

Or, dans la C.E.C.A. la personnalité internationales des Etats membres, même dans le domaine du Charbon et de l'Acier n'est nullement absorbée par celle-ci (2). Ces Etats continuent d'être sujets de droit international, d'entretenir des relations et de traiter avec les Etats étrangers; et lorsque la Communauté agit dans ce domaine, elle n'agit que comme mandataire commun des Etats membres (3).

Quelle place la C.E.C.A. occupe-t-elle donc parmi les organisations du droit international ?

D'une part, nous avons vu que les particularités de la C.E.C.A. empêchent de la ranger dans le cadre des organisations internationales traditionnelles et d'autre part, nous avons constaté que les caractères supranational et fédéral, l'un à cause de son insuffisance et l'autre pour son dépassement, ne sont pas en mesure de rendre compte de la nature juridique exacte de cette Communauté.

(1) Voir Guy de Carmoy, op. cit., p. 311.

(2) Voir: initiation à l'idée du «supranational», Chronique de politique étrangère, sept. 1955, p. 641.

(3) Voir: *supra*, p. 24 à 25

C'est pourquoi on a cherché une solution intermédiaire.

Dans l'ouvrage de l'Institut des Relations Internationales de Bruxelles, sur la C. E. C. A., cette Communauté est ainsi définie : "Par son mode de formation et par l'importance des problèmes qui lui sont confiés, la Communauté ressemble à une confédération d'Etats. Mais la manière dont elle exerce les pouvoirs qui lui sont attribués est typique de l'Etat fédéral, et se rapproche même de l'Etat unitaire; elle ne constitue cependant pas un Etat" (1)

M. Bertrand de Jouvenel, donnant à la S. d. N. et à l'O. N. U. le caractère de clubisme, estime que: "La C.E.C.A. constitue en quelque sorte une étape entre le clubisme et le fédéralisme" (2).

A quoi bon dire que la Communauté ressemble, dans certains de ses aspects à une confédération d'Etats, et dans certains autres à un Etat fédéral, puisqu'il s'agit de la définir dans son ensemble ?

Pourquoi parler de confédération d'Etats et d'Etat fédéral, puisque la première entre dans le cadre du système du droit international classique et le second se situe, sur le plan du droit international, dans le même rang qu'un Etat unitaire ?

Nous pensons simplement que la C.E.C.A. est une institution particulière située entre les organisations internationales

(1) Cité dans *Chronique de pol. étran.* sept. 1955, p. 642.

(2) Bertrand de Jouvenel, *Les institutions de C.E.C.A. et la nouveauté, Fédération*, mars 1955, p. 118 à 119; voir aussi L. Kunz, *Supranational organ.* A. J. Vol. 46, No 4, 1952,

classiques et les entités étatiques ; elle est, comme l'écrit M. Guggenheim, "sui generis ; elle ne connaît pas de précédent dans les annales, ni du droit international universel, ni du droit international régional». (1)

(1) M. Guggenheim, Universalisme et régionalisme européen en droit international, les Cahiers de Bruges, 1954, p. 19 et sous le même titre dans : La Comunita Internazionale, vol. VIII, Luglio, 1953, No 3, p. 422; voy. aussi H. Rolin, préface à l'ouvrage de l'Institut des Relations Internationales de Bruxelles sur la C. E. C.A., 1953.

CHAPITRE III.

Le Traité instituant la C. E. C. A. et la souveraineté des Etats contractants.



§ 1. — L'incidence du Traité sur la souveraineté des Etats membres de la C.E.C.A.—

Une définition complète de la souveraineté, malgré l'évolution constante du droit des gens, n'est guère possible. Toutefois, la doctrine moderne reconnaît la "souveraineté" d'un Etat lorsque la collectivité qu'implique cet Etat, politiquement organisé sur un territoire déterminé, «possède en propre et de façon non révocable la compétence pour assurer elle-même, tout au moins dans la généralité des cas, la défense de ses intérêts à l'égard des autres Etats ou des organisations internationales» (1)

La souveraineté implique pour un Etat le pouvoir de décider et d'exécuter ses décisions sur son territoire et à l'égard de ses ressortissants, sans être soumis à une autorité supérieure; c'est le droit pour les Etats de se donner le statut constitutionnel qu'ils désirent (2); c'est le "pouvoir, pour un sujet de droit déterminé, de statuer lui-même en toute liberté sur le contenu et l'organisation de ses facultés juridiques." (3)

(1) H. Rolin, Les principes de droit international public, Rec. Cours, 1950, II. p. 326.

(2) Voir Cavaré, le droit international public positif, t. I, Paris 1951, pp. 289 à 296.

(3) G. Scelle, Introduction à l'étude du droit, Paris, 1951, I,—p. 76 (la souveraineté a, d'ailleurs, pour lui un caractère irréal).

La souveraineté, écrit M. Sibert, "s'entend du pouvoir qu'a l'association de constituer son gouvernement et sa législation, d'organiser son administration et ses services publics selon ses vues propres". (1)

Le caractère normatif de l'Etat souverain, dit le Professeur Guggenheim, "se révèle dans le fait qu'il constitue une organisation qui crée et exécute des normes se rapportant à la conduite humaine. Dans le domaine des faits, cette organisation juridique correspond au pouvoir de domination des gouvernements dont les commandements se concrétisent en dernière analyse dans des actes de contrainte extérieure" (2). L'Etat Souverain, sur son propre territoire et à l'égard des individus qui lui sont subordonnés, prétend "être le seul législateur et le seul pouvoir exécutif et ne reconnaît d'autres limites à son pouvoir que celles posées dans le droit international." (3).

Le Professeur Max Huber, dans sa sentence arbitrale rendue dans l'affaire de l'Ile de Palmas, déclarait que "Dans les relations entre Etats, souveraineté signifie indépendance. L'indépendance signifie le droit d'exercer, dans un espace donné, les fonctions de l'Etat, à l'exclusion [de tout autre Etat]" (4)

-
- (1) M. Sibert, *Traité de droit international public*, Paris 1951, I, No 87, p. 100.
- (2) M. Guggenheim, *Les principes de droit international public*, Rec. Cours, I, 1952, p. 81.
- (3) P. Guggenheim, *op. cit.*, p. 83.
- (4) P. 16 de cette sentence (cité par M. Guggenheim, *Ibid*, p. 85).

Il résulte de ces définitions presque identiques que les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, constituent des droits de souveraineté qui appartiennent exclusivement à l'Etat, qu'il les exerce dans les limites du droit des gens, à l'intérieur de ses frontières et sur ses sujets.

Nous avons aussi constaté, au cours des chapitres précédents, que la C.E.C.A. est appelée à exercer, sur les territoires et à l'égard des ressortissants des Etats membres des compétences et pouvoirs appartenant normalement aux Etats à l'exclusion de toute autre autorité.

On est donc en présence d'un transfert des droits de souveraineté. En effet, les six Etats signataires du Plan Schuman ont institué une Communauté en faveur de laquelle ils ont abandonné une part des droits de leur souveraineté nationale.

Deux questions peuvent être posées à ce propos.

La première est de savoir dans quelle mesure la souveraineté des Etats membres de la C.E.C.A. en est affectée, et la seconde est de savoir si ce transfert des droits de souveraineté constitue un acte licite.

Le transfert des droits de souveraineté opéré dans ce cas est si limité que non seulement on ne peut pas parler d'une extinction de la souveraineté des Etats membres, mais encore on ne peut même pas dire que cette souveraineté en a été gravement affectée.

M. Kleffens écrit à ce sujet que "des droits souverains sont en quelque sorte endormis, ou si vous voulez, l'exercice en est seulement suspendu (1), mais ils ne sont pas eux-mêmes

(1) L'exercice des droits souverains n'est pas, comme le pense M. Kleffens, suspendu mais il est attribué à la C.E.C.A.

abolis... il y a, ajoute-t-il, tant de droits souverains conservés qu'on ne peut raisonnablement soutenir que la souveraineté est sur le point d'être annihilée.» (1)

Mais en ce qui concerne la seconde question, il faut distinguer entre la licéité internationale du transfert des droits de souveraineté et sa licéité interne.

Sur le plan du droit international rien n'empêche un Etat de conclure un traité par lequel il abandonne partiellement ou totalement sa souveraineté. En effet, la souveraineté même d'un Etat lui permet de renoncer à celle-ci.

Comme l'écrit P. Guggenheim, «il n'est pas douteux qu'un Etat souverain est autorisé par le droit international coutumier à renoncer à son indépendance, soit par fusion avec un autre Etat, soit par incorporation. C'est ainsi, par exemple, que l'Etat du Congo a été incorporé au Royaume de Belgique, le 28 novembre 1907, et qu'en novembre 1918, le Royaume de Serbie et l'Etat des Slaves du sud, constitué dans le domaine territorial de l'ancienne monarchie austro-hongroise, ont fusionné par convention pour former le Royaume de Yougoslavie» (2).

Si l'art. 2, §. 7 de la Charte des Nations-Unies prévoit

-
- (1) En Van Kleffens, *Sovereignty in international law*, Rec. Cours, 1953, I, p. 125.
- (2) M. Guggenheim, *op. cit.*, p. 90; voy dans le même sens, P. de Visscher, *Les tendances internationales des constitutions modernes*, Rec. Cours, 1952, vol. 80, p. 546; aussi F. Muench, *Le transfert des droits de souveraineté aux organismes internationaux*, Rev. inter. franç. du dr. des gens, 1951, p. 162.

un domaine réservé à la compétence des Etats et soustrait à l'intervention de l'O.N.U., il a seulement voulu interdire à l'organisation internationale de s'immiscer de plein droit dans ce domaine réservé. Il n'interdit pas aux Etats "de procéder en toute liberté à des abandons de souveraineté" (1).

Mais, si la conclusion de traités impliquant le transfert des droits de souveraineté ne constitue pas en principe, en droit international, un acte illicite, et ne présente pas de difficultés particulières, il n'en est pas ainsi en droit interne. La licéité interne de la conclusion de tels traités est un problème qui doit être résolu à la lumière des dispositions constitutionnelles de chaque Etat.

Nous allons étudier donc à cet égard, dans les chapitres suivants, la situation constitutionnelle dans chacun des six Etats membres de la C.E.C.A. Cependant, il n'est pas sans intérêt, croyons-nous, de jeter d'abord un bref coup d'oeil sur le problème de la constitutionnalité des traités internationaux en général.

§. 2. — La constitutionnalité des traités internationaux en général.

Ce problème qui a fait longtemps l'objet de discussions doctrinales, se pose sous deux aspects : la constitutionnalité extrinsèque et la constitutionnalité intrinsèque des traités.

En ce qui concerne la constitutionnalité extrinsèque des traités internationaux, la doctrine admet en général que dans chaque Etat seul l'organe constitutionnellement compétent est capable de conclure des traités et d'engager valablement

(1) P. de Visscher, op. cit.; p. 546

cet Etat dans ses relations internationales (1). La validité internationale d'un traité peut être donc mise en cause lorsqu'il a été conclu par un organe étatique en dehors de la compétence que lui confère à cet égard le droit interne de son pays. Cependant, il faut avoir en vue que le droit interne ne comprend pas seulement la constitution écrite, "mais aussi les règles dont il y a lieu d'admettre, eu égard à la situation politique générale, qu'elles sont effectivement appliquées. Si ces règles sont en contradiction avec la constitution, elles prévalent sur celle-ci" (2).

De cette opinion, qui correspond à la logique juridique suivant laquelle un acte dont l'auteur est incompétent peut être considéré comme nul, il résulte que "le droit international renvoie au droit étatique pour la formation des normes juridiques relatives à la qualité d'organe de l'Etat. Cette qualité,

(1) Cf. P. de Visscher, *De la conclusion des traités internationaux*, Bruxelles, 1943, p. 267; Barthélemy et Duez, *Traité de droit constitutionnel*, p. 841; Le Fur, *Précis de droit international public*, 1931, pp. 207—208; F. Dehousse, *La ratification des traités*, 1935, p. 142; P. Chailley, *La nature juridique des traités internationaux selon le droit contemporain*, surtout les Nos 64 et 66—75; Mirkine-Guetzévitch, *La validité interne des traités internationaux*, Rec. Cours, 1931, vol. 38, p. 400.—

Contra. D. Anzilotti, qui suivant son opinion dualiste, considère les limitations constitutionnelles apportées à la compétence des chefs d'Etats comme sans effet sur le plan international, *Cours de droit international*, pp. 359—367.

(2) P. Guggenheim, *op. cit.*, p. 76.

celle de chef d'Etat par exemple, est attribuée par le droit étatique et il n'existe aucune règle de droit international coutumier en vertu de laquelle la qualité de Chef de l'Etat serait attribuée à un individu auquel le droit étatique n'aurait pas conféré la faculté d'engager l'Etat sur le plan international» (1)

Mais, en ce qui a trait à la constitutionnalité intrinsèque des traités, au contraire, les auteurs, bien qu'en raisonnant différemment, estiment presque unanimement que la validité internationale des traités, contraires à des dispositions constitutionnelles de fond, mais conclus conformément aux règles de la procédure prévue à cet effet par le droit interne, ne peut pas être contestée, en d'autres termes, la méconnaissance des dispositions de fond des Constitutions n'a aucun effet sur la validité internationale des traités. (2)

(1) M. Guggenheim, Ibid, même page.

(2) Cf. P. de Visser, Les tendances internationales des constitutions modernes, Rec. Cours, 1952, vol. 80 p. 545 et, De la conclusion des traités internationaux, pp. 268 et ss; F. Dehousse, op. cit., pp. 143 et ss. surtout p. 149; Kelsen, La garantie juridictionnelle de la constitution, Annuaire de l'Institut international de droit public, 1929, p. 73 et ss. et les rapports de système entre le droit interne et le droit international, Rec. Cours, 1926, IV, p. 315; D. Anzilotti, Cours de droit international, p. 260 et ss.; G. Scelle, Précis de droit des gens, II, p. 359 et De la prétendue inconstitutionnalité interne des traités, Rev. dr. publ., 1952, p. 1012; Sibert, Traité de droit international public, t. II. 1951, p. 217; R. Pinto, La constitutionnalité des dispo-

Nous acceptons volontiers cette solution qui est, comme le dit P. de Visscher, "justifiée par l'intérêt de la sécurité des relations juridiques internationales." (1) En effet, le traité une fois régulièrement ratifié engage l'Etat contractant; celui-ci est obligé de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'exécution du traité; et si son ordre juridique interne fait obstacle à cette exécution, il doit l'adapter à l'ordre créé par le traité.

Mais le fait que le traité contraire à la Constitution est internationalement valable et par conséquent obligatoire, ne signifie pas que les actes des organes internes par lesquels un tel traité a été conclu (approbation parlementaire-ratification) sont réguliers et licites. Il est bien possible qu'un acte illicite produise valablement ses effets (2).

sitions de fond des traités devant la Cour suprême des Etats-Unis, dans la Technique et les principes du droit public, t. I, p. 439.—

Contra., Chailley, op. cit., No 98 et ss. p. 286.

- (1) P. De Visscher, Les tendances internationales des ..., Rec. Cours, 1952, vol. 80, p. 545.
- (2) C'est le cas par exemple de l'art. 1041 du Code Civil Iranien qui interdit le mariage pour une personne de sexe féminin de moins de 15 ans, et pour une personne de sexe masculin de moins de 18 ans, sans pourtant prévoir une sanction civile à cette règle. Bien que, d'après l'art. 3 de la loi pénale spéciale concernant le mariage, est frappé de la peine d'emprisonnement celui qui, contrairement à l'art. 1041 du C. C. se marie avec une personne n'ayant pas atteint l'âge requis par la loi ou qui, d'une manière ou autre, prête assistance et facilite la commission de ce délit, cependant le contrat de mariage lui-même reste pleinement valable et ne peut pas être déclaré nul.

Nous pensons que les autorités étatiques compétentes, en passant une convention internationale qui viole les dispositions constitutionnelles, commettent au point de vue du droit interne, un acte illicite, lorsque ce droit n'a pas prévu une procédure spéciale pour la conclusion de tels traités ou lorsque cette procédure existe mais qu'elle n'a pas été suivie.

Toutefois, à notre sens, il faut faire une distinction entre un traité qui limite la souveraineté nationale et celui qui implique le transfert des droits de souveraineté.

En ce qui concerne le premier, sa conclusion ne constitue pas un acte illicite en droit interne dans le cas où il est en contradiction avec certaines dispositions constitutionnelles, mais seulement lorsque cette contradiction est la conséquence des limitations que ce traité apporte à la souveraineté nationale.

Dans ce cas, le traité n'est pas à vrai dire inconstitutionnel car, d'une part tout traité limite plus ou moins la souveraineté nationale et, d'autre part, il peut arriver que cette limitation de souveraineté ait pour conséquence la méconnaissance de certaines dispositions de la Constitution; il faut alors logiquement admettre que la Constitution d'un Etat, en organisant la procédure de la conclusion des traités en général, admet aussi d'une manière implicite toutes les conséquences qui peuvent découler des limitations apportées par les traités à la souveraineté nationale.

Mais si une convention internationale implique le transfert des droits de souveraineté et que, dans cette mesure elle viole la Constitution, sa conclusion, alors, constitue incontestablement un acte irrégulier et illicite, à moins que la

Constitution n'autorise expressément la conclusion des traités impliquant le transfert des droits souverains.

C'est donc sur cette base que nous allons étudier les Constitutions des Etats signataires du Plan Schuman, et étant donné que c'est l'ensemble des dispositions du Traité, contraires à de nombreuses règles constitutionnelles, qui constitue le transfert d'une partie des droits de souveraineté, nous nous limitons exclusivement à résoudre le problème de la licéité constitutionnelle du transfert des droits de souveraineté dans chacun de ces six Etats.

CHAPITRE IV.

La position du problème en droit constitutionnel belge.

☆☆☆☆☆

§ 1.— La souveraineté nationale en droit belge et le transfert des pouvoirs.—

L'art. 25 de la Constitution belge dispose que tous les pouvoirs émanent de la nation.

La souveraineté appartient donc à la nation et à elle seule. Comme la nation ne peut pas l'exercer en fait, elle a désigné, par la voie de la Constitution, les organes qui exercent les pouvoirs en son nom (1).

Ces organes qui sont délégués par la nation pour assurer l'exercice de la souveraineté nationale constituent, dans la terminologie constitutionnelle belge, des «Pouvoirs».

(1) Comme le disait M. le Procureur Général Paul Leclercq:

«Une personnalité reste cachée sous les expressions techniques qui désignent des organes de gouvernement... Cette personnalité, c'est le peuple belge ou la nation de laquelle émanent tous les pouvoirs, le Souverain... On finit par oublier qu'elle est la seule réalité permanente... En principe elle n'intervient pas directement. Vu son importance, ce serait pratiquement impossible. Elle agit sous le couvert des organes qu'elle s'est donnés, ses délégués à l'exercice du pouvoir constituant, des pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif». (Conclusions avant cassation, 5 mars 1917, Bulletin et Pasirisie 1917, I. 122).

La Constitution, dans les art. 131-26-39 et 30, désigne les institutions qui sont appelées à exercer respectivement les pouvoirs constituant, législatif, exécutif et judiciaire.

On peut déduire du principe formulé par l'art. 25 que les Belges ne sont soumis, en Belgique, à aucun pouvoir que ceux exercés en leur nom par les organes qu'ils déterminent eux-mêmes. (1)

Les organes qui exercent les pouvoirs en vertu d'une délégation constitutionnelle ne peuvent pas les transférer ou les subdéléguer parce que ces pouvoirs appartiennent à la nation et ils sont "inaliénables et intransmissibles" (2). Il est donc absolument interdit aux organes déterminés par la Constitution pour exercer les pouvoirs, de procéder à leur transfert. Cette interdiction est d'ailleurs prescrite d'une manière claire et sans équivoque par l'alinéa 2 de l'art. 25 aux termes duquel "Ils (tous les pouvoirs) sont exercés de la manière établie par la Constitution". "Ils ne peuvent être exercés, écrit M. Ganshof van der Meersch, que de la manière établie par la Constitution.

(1) Voir Ganshof van der Meersch, *Le Plan Schuman et la Constitution belge*, Rev. de l'Uni. de Bruxelles, t. IV, 1951-52, p. 15 et ss.

(2) Conclusions de M. l'Avocat général Demeure, avant cassation, 4 mai 1920, Bulletin et Pasicrisie, 1920, I, pp. 135 à 139; Voy. aussi: Cassation 6 février 1891, Bull. et Pasicrisie 1891, I, 54 et les conclusions de M. le Procureur Général Mesdagh de ter Kiele, Cassation, 19 mars 1928, Bulletin et Pasicrisie, 1928, I, 114 et les Conclusions de l'Avocat Général Gesché.

Ils ne peuvent être l'objet d'une subdélégation par ceux qui sont désignés pour les exercer. Ils ne peuvent faire l'objet d'une autre attribution par le législateur» (1).

Il faut faire remarquer que l'autorité déléguée de la nation étant incompétente pour subdéléguer ses pouvoirs, pourrait cependant établir des autorités secondaires chargées de les exercer sous son contrôle. (2)

La Constitution belge a donc voulu confier, d'une manière exclusive, l'exercice de la souveraineté nationale à des organes qu'elle détermine elle-même. Agir autrement c'est aller ouvertement à l'encontre de la Constitution.

Au surplus, la Constitution belge ne s'en tient pas seulement à proclamer le principe fondamental que tous les pouvoirs émanent de la nation, mais encore elle prévoit, en général, que les pouvoirs doivent être exercés par des Belges. Par exemple, l'art. 26 attribue l'exercice du pouvoir législatif collectivement au Roi, à la Chambre des Représentants et au Sénat. Une des conditions d'éligibilité à la Chambre ou au Sénat est qu'il faut être Belge de naissance ou avoir reçu la grande naturalisation (Constitution, art. 50 et 56). Le pouvoir exécutif appartient au Roi (Constitution, art. 29) qui l'exerce sous la responsabilité de ses Ministres (Constitution, art. 63 et 64) et les Ministres doivent être Belges de naissance ou avoir reçu la grande naturalisation

(1) Ganshof van der Meersch, op. cit., p. 18; voir aussi : Avis donné par les 4 professeurs au Gouvernement belge, Doc. précité.

(2) Voir Cassation, 4 mai 1920, Bulletin et Pasicrisie, 1920, I, 135 et les Conclusions du Ministère Public.

(Constitution, art. 86) (1).

De ce qui précède, nous concluons avec M. Ganshof van der Meersch que "Sur les citoyens belges qui composent la Nation dont émanent tous les pouvoirs, une seule contrainte peut s'exercer: celle des autorités auxquelles, a été délégué par l'organe constituant, l'exercice de ces pouvoirs.... Si tout pouvoir émane de la nation, une institution, fût-elle internationale, ne peut exercer dans l'état actuel de droit constitutionnel belge (2) en territoire belge, qu'un pouvoir émanant de la nation. Et si ce pouvoir ne peut être exercé que de la manière établie par la Constitution, il faut que l'institution trouve sa place dans le cadre tracé par le constituant» (3).

§. 2.—Les arguments invoqués à l'appui de la constitutionnalité
du Traité Charbon-Acier.

Interprétation de la Constitution : M. Dehousse exprime cette opinion que le législateur est le seul interprète de la Constitution et comme il ne répond que devant sa conscience de respecter le serment qu'il a prêté d'observer la Constitution, il faut nécessairement accepter la conformité de tout ce qu'il vote avec la Constitution (4)

(1) Voir P. de Visscher, Le Plan Schuman et la Constitution, La Relève 30 juin 1951, No 26 p. 6.

(2) Nous avons modifié la phrase de M. Ganshof van der Meersch «dans l'état actuel de notre droit constitutionnel» par «dans l'état actuel de droit constitutionnel belge».

(3) Ganshof van der Meersch, op. cit., p. 23.

(4) Voir M. Dehousse, Annales parlementaires, Sénat, session 1951-52. Séance du 30 janvier 1952. Si l'opinion de M. Dehousse

Nous ne pouvons souscrire à cette opinion qui justifie, en effet, toute violation de la Constitution de la part du législateur. Accepter ce point de vue, c'est nier toute valeur juridique à la Constitution, c'est faire de législateur un organe omnipotent, totalitaire et dangereux. Le législateur est commandé par la Constitution et il doit répondre devant la Nation qu'il représente du respect des dispositions constitutionnelles.

Toutefois, nous pensons que le législateur, dans l'intérêt général de la Nation, doit jouir d'un large pouvoir d'interprétation des règles constitutionnelles. Il doit "s'efforcer de trouver le sens qu'il y a lieu de donner au texte en se plaçant dans l'hypothèse où ses auteurs auraient connu la situation d'aujourd'hui.... Les lois sont faites pour procurer aux hommes le plus possible de satisfaction et d'utilité.

» Leur interprétation est donc nécessairement tributaire de l'évolution des choses à laquelle rien n'échappe » (1)

Mais ce pouvoir d'interprétation, aussi large et étendu qu'il puisse être, n'est pas illimité. Il ne peut pas aller à l'encontre d'une disposition claire et précise de la Constitution. (2)

était juste, les projets de lois, avant d'être soumis à l'examen du parlement, ne seraient pas portés devant le Conseil d'Etat pour que leur conformité avec la Constitution y soit examinée.

(1) Ganshof van der Meersch, op. cit., p. 24 & 25; voy. aussi dans le même sens l'opinion de M. Van Dievoet, *Annales de droit et de sciences politiques*, 1953, T. XIII, No 51, p. 35.

(2) Voir Ganshof van der Meersch, op. cit., p. 25.

M. Van Dievoet, tout en acceptant ce principe, prétend que "Dans la matière qui nous occupe, aucun texte de ce genre ne peut être opposé à la validité des délégations de souveraineté" (1).

Rappelons que l'art. 25 statue : "Ils (tous les pouvoirs) sont exercés de la manière établie par la Constitution". Les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire doivent donc être exercés conformément aux art. 26, 29 et 30 de la Constitution. La Constitution a donc expressément attribué à divers organes constitutionnels l'exercice des pouvoirs sus-mentionnés. Il est donc impensable que les pouvoirs ou partie de ces pouvoirs ou leur exercice puissent être délégués à la C.E.C.A. sans violation de la Constitution et le point de vue de M. Van Dievoet ne peut être partagé.

Le domaine réservé. — M. Duvieusart, rapporteur au Sénat belge du traité instituant la C.E.C.A., soutenait qu'en dehors du domaine réservé à l'exercice de la souveraineté nationale, il existe un autre domaine soumis au droit international. Les dispositions de la Constitution n'ont aucun effet sur ce dernier domaine (2). "Certes, déclarait-il, la souveraineté est nationale et inaliénable, mais sa compétence n'est pas universelle. Elle ne s'applique qu'au domaine réservé" (3).

Le "domaine réservé" qui est soustrait à la loi inter-

(1) Van Dievoet, op. cit., p. 35.

(2) Voir : rapport des commissions réunies des Affaires étrangères et des Affaires économiques, Doc. parl., Sénat, session ordinaire 1951-52, pp. 62 et 63.

(3) Duvieusart, Ibid, p. 63.

nationale et qui est le seul, selon M. Duvieusart, auquel les principes constitutionnels s'appliquent, a fait l'objet d'une allusion à l'article 15, §. 8 du Pacte de la S. d. N. et dans l'article 2, §. 7 de la Charte des Nations-Unies (1).

La notion du domaine réservé est une notion de droit international; elle n'a rien à voir avec le droit interne. Une matière qui fait l'objet d'une convention entre deux ou plusieurs Etats ne peut plus être laissée à la compétence exclusive de ces Etats. En d'autres termes, elle ne constitue plus une affaire qui relève essentiellement de la compétence nationale de ceux-ci; mais cela seulement au regard du droit international et après la conclusion de cette convention.

Si on acceptait l'opinion de M. Duvieusart, on arriverait à cette conclusion que l'organe du "Treaty making power" pourrait, par voie de traité, "vider la souveraineté de sa substance, puisqu'il suffit qu'un accord international soit souscrit pour que la portion exacte de l'engagement échappe au domaine

(1) Art. 15 § 8 du Pacte : « Si l'une des parties prétend et si le Conseil reconnaît que la différence porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution ».

Art. 2, § 7 de la Charte : « Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations-Unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat ni n'oblige les membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte. »

réservé et que nous pouvons, dès lors, tout souscrire, le domaine réservé, par définition, n'étant jamais touché» (1).

M. Duvieusart, écrit encore : «La souveraineté absolue et sans limite est la négation même de la société et de toute morale internationale.

»Aussi les Etats ont toujours reconnu une limitation à leur souveraineté et aucun obstacle d'ordre constitutionnel n'existe à la réglementation par voie de traité, des matières qui ne font pas partie du domaine réservé» (2)

Il cite à l'appui de sa thèse des règles unifiées existant dans les domaines de la navigation maritime, de la circulation routière et ferroviaire, des télécommunications, des poids et mesures, la convention monétaire de l'Union latine et le Pacte Briand-Kellog. Il fait aussi allusion à la Cour internationale de La Haye, à la Société des Nations et à l'Organisation des Nations-Unies. Il souligne, comme exemple, que le Conseil de Sécurité décide, à la majorité, des sanctions militaires qui obligent tous les Etats membres.

Disons tout d'abord que pour nous, comme pour tout le monde, la souveraineté absolue n'existe pas ; la souveraineté des Etats est limitée, à l'intérieur comme à l'extérieur, par le droit international. Mais seulement il y a ici une différence fondamentale. Le droit international non seulement ne connaît pas la souveraineté illimitée mais aussi il ne connaît pas la souveraineté inaliénable, tandis que dans les droits internes en

(1) M. Rolin, Annales parlementaires, Sénat, session ordinaire 1951-52, séance du 30 janvier 1952, p. 321,

(2) Rapport précité, P. 63.

général et dans celui de la Belgique en particulier, la souveraineté, bien qu'elle puisse être limitée par le droit des gens, est inaliénable et intransmissible.

Si donc un Etat est libre, au point de vue du droit international, de conclure des traités exigeant le transfert de souveraineté, il ne l'est pas, au regard de son droit interne qui lui interdit de le faire.

Comme le disait M. Rolin : «Aux yeux du droit des gens, il n'existe pas de souveraineté inaliénable et sur ce plan l'Etat est tenu pour les abandons de souveraineté qu'il consent.

»Mais l'Etat n'a pas seulement à respecter ses engagements : il ne peut en prendre que dans la mesure où il respecte son droit interne et, dès lors, il ne suffit pas de constater qu'aux yeux du droit des gens tout abandon de souveraineté est valable, qu'il soit conforme ou non au droit interne, mais aussi si suivant la Constitution nationale cet abandon est possible sans révision, car l'Etat est tenu par le droit des gens comme par le droit public interne». (1)

Quant aux précédents que cite M. Duvieusart, ils ne peuvent nullement être considérés comme une justification du transfert des compétences, contrairement à la lettre et à l'esprit de la Constitution. Les Etats, en effet, s'engageaient à appliquer ces règles unifiées à l'intérieur de leurs territoires et les organismes créés par ces traités n'avaient compétence que de «contrôler», écrit M. Ganshof van der Meersch, le respect par les Etats d'engagements internationaux précis, de vérifier l'appli-

(1) M. Rolin, op. cit., p.321.

cation à des circonstances déterminées de règles concrètes auxquelles le législateur national avait souscrit en connaissance de cause et de prendre les mesures nécessaires à ce respect» (1). Les organisations internationales citées par M. Duvieusart ne peuvent pas non plus être invoquées ici comme des précédents, puisqu'elles n'exercent directement aucune compétence sur les territoires et les nationaux des Etats membres (2).

M. Duvieusart écrit encore : «Nos constituants ont eu en vue des rapports de l'Etat, de ses différents pouvoirs et des citoyens belges dans les limites territoriales de la Belgique.

»... L'oeuvre du constituant est étrangère aux conséquences résultant des rapports de la Belgique avec les autres Etats» (3). Selon lui, enfin, aucun principe constitutionnel ne peut s'appliquer «pour des affaires qui, par leur nature même, sont internationales et dépendent par conséquent du droit et des traités internationaux.» (4)

Nous sommes parfaitement d'accord avec M. Duvieusart que la Constitution gouverne les rapports des différents pouvoirs de l'Etat entre eux et avec les citoyens sur le territoire national, mais la C.E.C.A. est justement autorisée à exercer ces mêmes pouvoirs étatiques en Belgique et à l'égard des Belges. (5)

(1) Ganshof van der Meersch, *Annales de dr. et de sci. pol.* 1952, t. XII, No 49, p. 387.

(2) Voir Ganshof van der Meersch, *Ibid.*

(3) Rapport précité, p. 65.

(4) *Ibid.*

(5) . Voir M. Ganshof van der Meersch, *op. cit.* p. 387.

Si l'oeuvre du constituant, comme le pense M. Duvieusart, est étrangère aux conséquences résultant des rapports de la Belgique avec les autres Etats, elle n'est au contraire pas étrangère au mode de création de ces rapports. En effet, les organes de l'Etat sont commandés par la Constitution dans tous leurs actes internes ou internationaux. (1).

En ce qui concerne des affaires qui, par leur nature, sont internationales et selon M. Duvieusart soumises au droit des gens, on peut affirmer que n'importe quelle affaire, après avoir fait l'objet d'un traité, devient internationale. Mais la question se pose d'une autre manière, à savoir : quelles sont les affaires auxquelles l'organe étatique compétent peut, par voie de traité, donner le caractère international ?

Nous répondons à cette question de la manière suivante : l'organe compétent peut tout faire sauf ce que la Constitution lui interdit et la Constitution belge, nous l'avons vu, interdit nettement tout transfert des compétences dont elle a organisé l'exercice.

M. Duvieusart s'efforce, en outre, de tracer la ligne de délimitation entre des affaires "internes" et des affaires qui sont, par leur nature, "internationales". Il estime que cette limite ne répond à aucun critère objectif et toute attribution de compétence par voie de traité, à un organe international ou

(1) M. Ganshof van der Meersch, op. cit. p. 388, écrit à ce sujet :
«Les traités internationaux et la déclaration de guerre—voir l'organisation de l'armée et son action—ne sont-ils pas, par essence, des conséquences qui résultent des rapports de la Belgique avec les autres Etats ?»

supranational doit être considérée comme valable et régulière, si la conjoncture militaire, politique ou économique l'impose. (1) Il conclut donc que tout déplacement des compétences organisées par la Constitution est permis, si la situation de fait l'exige. Il écrit à titre d'exemple que les institutions belges «ont jadis permis de reconnaître que des questions qui étaient originairement et constitutionnellement de la compétence des communes (Constitution, art. 31) sortaient, par suite de l'évolution technique, de ce cadre et exigeaient la reconnaissance des associations de communes (loi du premier mars 1922)» (2).

Nous admettons, en effet, que l'évolution de l'ordre international impose de plus en plus la constitution d'organismes internationaux dotés des pouvoirs effectifs. Cette évolution ne justifie pourtant pas la violation du droit constitutionnel; seule s'impose la révision de la Constitution dans un sens qui permette l'attribution de compétences et de pouvoirs nécessaires à l'organisation internationale.

En ce qui concerne la loi du premier mars 1922, que M. Duvieusart relateⁿ comme exemple, nous laissons la réponse à M. Ganshof van der Meersch qui écrit: "Cet exemple paraît surprenant. Le rapporteur (Duvieusart), peut-il avoir perdu de vue qu'il fallut précisément une révision de l'art. 108, 2^o, 2^e alinéa, de la Constitution pour que la réforme à laquelle il fait allusion fût possible ?" (3)

(1) voir le rapport précité, p. 67.

(2) Ibid, p. 66.

(3) Ganshof van der Meersch, op. cit. p. 389 ; voy. aussi modification promulguée le 24 août 1921 (Moniteur belge du 31 août 1921);

L'article 68 de la Constitution. — Cet article est rédigé comme suit: "Le Roi commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce. Il en donne connaissance aux Chambres, aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent, en y joignant les communications convenables.

»Les traités de commerce, et ceux qui pourraient grever l'Etat ou lier individuellement les belges, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres.

»Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. Dans aucun cas les articles secrets d'un traité ne peuvent être destructifs des articles patents.»

Les tenants de la constitutionnalité du traité instituant la C. E. C. A. invoquent l'art. 68 pour prétendre que le constituant, en attribuant au Roi la compétence de conclure des traités et en prévoyant, surtout, la conclusion des traités qui grèvent l'Etat ou lient individuellement les belges, a entendu limiter la portée du principe énoncé à l'art. 25. (1)

" Les constituants, écrit M. Wigny, ont bien dit:

Doc. parl., session 1920—21, Chambre Nos 239, 433, Sénat, Nos 213, 249; Annales parl., même session, Chambre, séance du 20 juillet 1921, Sénat, séance du 4 août 1921.

- (1) Voir P. Wigny, Droit Constitutionnel, Bruxelles, 1952, t. I. pp. 111, 112; Duvieusart, op. cit. p. 64; Dehousse, Annales parl. Sénat sess. ord. 1951—52, séance du 30 janvier 1952, pp. 306 et 307.

à l'art. 25 que la souveraineté était nationale mais ils ont admis à l'art. 68 que le Roi pouvait faire des traités. Ils ont même précisé que les traités seraient parfois de nature à lier individuellement les belges. Ils n'ont pas déclaré et ils ne pouvaient pas déclarer que ces traités se borneraient à édicter des règles de droit et ne créeraient jamais des administrations internationales.

» Des règles juridiques internationales et des organes internationaux ne sont pas contraires à la Constitution». (1)

Nous estimons que l'art. 68, non seulement ne limite pas le principe de l'art. 25, mais qu'au contraire il est commandé par ce principe. le raisonnement de M. Wigny aboutit nécessairement à admettre qu'on peut faire par voie de traité ce que le législateur ne peut pas faire par la loi. Souscrire à cette thèse serait admettre la conséquence illogique que le législateur ne pourrait pas aller à l'encontre d'un principe constitutionnel en votant une loi qu'il a toujours la possibilité de modifier, alors que par contre il pourrait aller à l'encontre d'un principe constitutionnel en donnant son assentiment à un traité qu'il ne pourrait plus modifier. Ce serait, enfin, d'admettre que l'organe compétent pour faire un traité n'est lié par aucun principe constitutionnel et pourrait même, en traitant avec un Etat étranger, changer la forme de l'Etat. (2)

L'art 68 permet bien la conclusion des traités qui peuvent lier individuellement les belges et n'interdit certaine-

(1) P. Wigny, op. cit. pp. 111. à 112.

(2) Voir Ganshof van der Meerch, op. cit. pp. 392 et ss.

ment pas la conclusion des traités instituant des organisations internationales, mais pour autant que ces traités soient conformes à la Constitution. Les constituants ont, en effet, admis à l'art. 68 que la souveraineté pouvait être limitée, car tout traité limite plus ou moins la souveraineté des parties contractantes ; mais ils n'ont jamais permis l'abandon ou le transfert de la souveraineté. C'est dans le même sens que M. van Tichelen, après avoir souligné la différence profonde entre le traité ordinaire par lequel la Belgique se soumet avec un contractant à une norme dont les deux parties ont élaboré en pleine souveraineté tous les termes et le traité de délégation de souveraineté par lequel la Belgique s'engage à l'avance à respecter les normes qu'édicterait une autorité supranationale qui échappe à son contrôle exclusif, estime que "La technique constitutionnelle d'approbation des traités organisée par l'art. 68 l'a été en fonction de la première hypothèse et non en fonction de la seconde". (1)

Ne faut-il pas, d'ailleurs, penser que le constituant, en exigeant l'approbation parlementaire de certains traités, a voulu que ces traités soient examinés par les Chambres à tous les points de vue, y compris leur conformité avec la Constitution ?

Au surplus, il faut savoir que les traités pouvant "grever l'Etat" ou «lier individuellement les belges» étaient dans l'intention des constituants, ceux apportant une modification quelconque aux droits acquis des citoyens, par exemple:

(1) M. Tichelen, *Annales de droit et de sciences pol.* 1953 t. XIII No. 51, p 35.

les traités sur les formalités du mariage à l'étranger, sur l'exécution en Belgique des jugements étrangers, sur le droit d'ester en justice accordé aux sociétés étrangères, sur l'extradition, sur la propriété littéraire, les conventions consulaires etc. (1); et non les traités d'abandon de souveraineté.

M. Dabin, admet aussi que la formule "grever l'Etat ou lier individuellement les belges" n'inclut pas les traités d'intégration; et qu'elle vise les traités qui touchent les belges dans leurs droits civils, et non ceux par lesquels les belges seraient soumis à une autorité autre que leur autorité nationale. Il estime cependant que "si la Constitution ne prévoit pas les traités de cette dernière sorte, elle ne les interdit pas non plus" (2)

Nous disons que si l'art. 68 n'interdit pas, comme le pense M. Dabin, les traités de délégation de souveraineté, l'art. 25, en revanche, les interdit clairement. L'art. 68 n'ayant pas fait exception au principe de l'art 25, ce principe garde pleinement et entièrement sa force.

Un autre argument tiré de l'art. 68 à l'appui de la thèse de la constitutionnalité du Traité instituant la C.E.C.A.

(1) Voir: Errera, Droit public belge, 2^e édition, § 131, p. 206; Dor et Braas, dans Nouvelles lois politiques et administratives, t. II, No. 664, p. 216; Pandectes belges, V^o Roi, Royauté No. 110 à 114; Giron, Dictionnaire, t. III, p. 346, No 7; Giron, Droit public, No. 146; P. Wigny, op. cit. t. II. p. 654; Ganshof van der Meersch, Annales de droit et de sciences politiques 1952, t. XII, No. 49, p. 393.

(2) M. Dabin, Annales de droit et de sciences politiques, 1953, t. XIII, no. 51, p. 46 à 47.

est le suivant : Puisqu'une cession du territoire peut être faite en vertu d'une loi ordinaire, comment l'assentiment des Chambres ne suffirait-il pas pour le transfert d'une part de la souveraineté ? (1)

C'est ainsi que M. Moureau estime qu' "une cession de territoire implique abandon total et définitif de souveraineté non seulement sur un certain espace mais aussi sur les personnes et sur les biens compris dans cet espace. N'est-ce pas un acte au moins aussi grave que de confier à un organisme supranational l'exercice de certains droits souverains sur des personnes et des entreprises se localisant sur différents points du territoire." (2)

Cet argument n'est pas convainquant. D'abord parce que, si la Constitution a autorisé la cession, en vertu d'une loi, de territoire, dont elle n'a pas déterminé les limites, elle ne l'a pas fait pour le transfert des compétences dont elle a organisé l'exercice ; on ne peut pas conclure du particulier au général. D'autre part, la cession de territoire est une chose, l'abandon de souveraineté en est une autre. " Il y a une différence profonde, dit P. de Visscher, entre une cession de territoire qui n'est que l'abandon d'un objet matériel sur lequel s'exerce la souveraineté, laquelle reste intacte dans ses attributs et la renonciation aux prérogatives ou attributs de la souveraineté. » (3)

(1) Voir Duvieusart, op. cit. p. 69; M. Moureau, *Annales de droit et de sciences politiques*, 1953, t. XIII, no. 51, p. 33.

(2) M. Moureau op. cit. p. 33.

(3) P. de Visscher, *Annales de droit et de sciences politiques* 1953

Relativité de la souveraineté et primauté du droit international.

La souveraineté nationale étant limitée par la souveraineté des autres Etats d'une part, et le droit international ayant la primauté sur le droit interne, d'autre part, on peut conclure que la souveraineté et le droit d'une communauté des Etats prime la souveraineté et le droit de chaque Etat.

“Chaque communauté humaine, écrit M. de Meyer, aussi petite ou aussi grande qu'elle soit, a sa constitution, écrite ou non écrite, comme elle a aussi sa souveraineté ... Cette souveraineté et cette constitution l'emportent sur celles des communautés inférieures, comme elles doivent s'incliner devant les constitutions et les souverainetés des communautés supérieures.” (1)

M. de Meyer évoque la pyramide de souverainetés et de constitutions, au sommet de laquelle se trouve la loi universelle donnée par Dieu à la nature. La souveraineté et la Constitution de chaque étage de cette pyramide cède devant la souveraineté et la Constitution de l'étage supérieur. Pour lui la Constitution comme la souveraineté est relative à la communauté dont il s'agit. “Dès qu'on sort du cadre de la communauté envisagée, pour pénétrer soit dans une communauté latérale, soit dans une communauté supérieure, la Constitution, les statuts, perdent leur caractère de loi fondamentale qu'ils

t. XIII, No. 51, p. 33 à 34; voy. aussi van Tichelen, *ibid*, p. 35; Ganshof van der Meersch, *Rev. de l'Université de Bruxelles*, t. IV, 1951-52, p. 57.

(1) J. de Meyer, *la Constitution belge et l'Europe*, édi. synthèses, 1952, pp. 14 et 15.

ne peuvent garder que dans leur propre cadre.» (1). Il conclut, enfin, que le traité international et surtout un traité instituant une communauté interétatique lie les autorités de droit interne des parties contractantes, malgré toute disposition contraire de la Constitution.

Il est évident que la Constitution nationale reste sans effet sur les dispositions d'un traité international ; mais la question n'est pas là. Le traité n'est valable qu'après avoir été ratifié par l'organe de l'Etat constitutionnellement compétent. La question est justement de savoir si cet organe qui ratifie ou autorise la ratification d'un traité doit ou non engager l'Etat dans un sens conciliable avec la Constitution. Nous croyons que l'organe étatique compétent, en engageant l'Etat d'une manière incompatible avec la Constitution, fait un acte, au regard du droit interne, irrégulier et illicite.

C'est ainsi que M. P. de Visscher, en admettant que le traité une fois conclu par l'organe investi du "treaty making power" est internationalement valable même s'il est en contradiction avec la Constitution, et l'Etat contractant est tenu, sous peine de voir sa responsabilité internationale engagée (2), de l'exécuter, estime que : "Toutefois, un traité internationalement valable n'en est pas pour autant régulier au regard du droit constitutionnel interne. Sa conclusion, sa ratification, son approbation parlementaire peuvent avoir été le fruit d'un excès

(1) J. de Meyer, op. cit., pp. 16 et 17.

(2) Voir sur la responsabilité internationale de l'Etat, p. Guggenheim, Traité de droit international public, t. II. pp. 7 et ss.

de pouvoir» (1). Il ajoute, enfin, que le traité instituant la C.E. C.A. ayant été ratifié par le Roi après l'approbation des deux Chambres, oblige valablement la Belgique ; mais étant inconciliable avec de nombreuses dispositions de fond de la Constitution, la ratification de ce traité, au regard du droit interne belge, a été irrégulière. (2)

On a aussi pensé que si le droit international prime le droit interne et si les dispositions des traités constituent une partie importante du droit international, la Constitution, en prévoyant la procédure de la conclusion des traités, a voulu écarter le problème de la constitutionnalité de ceux-ci. (3)

Cette manière de penser n'est pas exacte, parce qu'elle ne distingue pas entre la possibilité de lier un Etat dans un traité et la licéité de le faire (4). L'organe, qui d'après la Constitution nationale, a la compétence d'engager l'Etat se servirait de cette faculté d'une façon illicite s'il faisait un traité incompatible avec cette Constitution.

La violation nécessaire.

M. Gillon, en admettant que le Traité instituant la C.E.C.A. est inconstitutionnel, estime que comme, d'une part,

-
- (1) P. de Visscher, *Annales de dr. et de sci. pol.* 1953, t. XIII No. 51, p. 32.
- (2) Voir P. de Visscher, *ibid.* P. 33; Ganshof Van der Meersch, mêmes *Annales*, 1952, t. XII, No. 49 pp. 404 et 405.
- (3) voir M. orban, mêmes *Annales*, 1953, t. XIII No. 51 p. 32.
- (4) voir M. Schot, *Annales parl. Sénat*, sess. ord. 1951-52, 31 janv. 1952. p. 335.

la révision de la Constitution entraînerait la dissolution du Parlement (ce qui est inopportun) et, d'autre part, l'intérêt du pays exige l'approbation du Traité; la violation de la Constitution est donc nécessaire. Il a proposé cependant au Sénat un vote à la majorité des deux tiers qui couvrirait, selon lui, moralement cette violation (1).

Nous pensons avec M. Ganshof van der Meersch que la position de M. Gillon est une position politique et non juridique.

Et " si l'on veut à tout prix, l'insérer dans un système juridique, on ne peut que constater qu'elle est un renouvellement de la détestable thèse du droit de nécessité, qui peut tout justifier. » (2)

§ 3. — La Révision constitutionnelle.

Au cours de ce chapitre, nous avons constaté que le transfert de compétences à la C. E. C. A. violait, d'une manière flagrante, la Constitution belge surtout dans son art. 25 qui énonce le principe fondamental de la souveraineté nationale, et la manière de son exercice.

Le Traité instituant la C.E.C.A. fut approuvé, en violation de la Constitution, par les Chambres législatives, mais dès le début, la nécessité d'une révision de la Constitution qui permettrait le transfert des droits de souveraineté à des organisations internationales, se faisait vivement sentir. M. Ganshof van der Meersch, dans une remarquable étude intitulée "Le Plan Schuman et la Constitution belge" après avoir conclu à l'inconstitutionnalité du Traité Charbon-Acier et à la nécessité d'une

(1) voir M. Gillon, *ibid.*, séance du 29 janv. 1952. p. 287.

(2) Ganshof van der Meersch, *op. cit.* p. 399.

révision constitutionnelle, écrivait : "Ce n'est pas une cause de faiblesse, ni un signe d'instabilité pour un Etat que de reviser sa Constitution.

» Une revision constitutionnelle peut, au contraire, être la condition nécessaire de sa stabilité. Elle peut—mieux que toute autre opération politique — faire la démonstration de l'équilibre de l'Etat et de la maturité de la Nation.» (1)

Cette nécessité devenait impérieuse surtout avec le Traité de la C.E.D. et le projet de la Communauté européenne politique.

Parallèlement à l'approbation des traités de la C.E.C.A. et de la C.E.D. (2) et la préparation du projet de la communauté européenne politique, l'immense activité des juristes et de parlementaires préparait le terrain et favorisait l'atmosphère pour une révision de la Constitution. (3)

C'est ainsi que la Belgique est entrée dans la voie des revisions constitutionnelles. Dans le projet que le Gouvernement avait soumis à cette fin au Parlement, il disait notamment que:

(1) Ganshof van der Meersch, Rev. de l'Uni. de Bruxelles, t. IV, 1951-52, p. 61.

(2) Il faut avoir en vue que le Conseil d'Etat belge, saisi du projet de traité de la C.E.D., a émis l'avis que la révision préalable de la Constitution était nécessaire pour permettre l'approbation parlementaire de ce traité, voy. Doc. parl. Cham. 1952-53. No. 163.

(3) Voir Ganshof van der Meersch, la Constitution belge et l'évolution de l'ordre juridique international (Rapport à la XII ème journée interuniversitaire d'études juridiques), Annales de droit et de sciences politiques, t. XII, No. 49, 1952.

“Si la Belgique a pu, jusqu'à présent participer à l'effort d'organisation internationale sans enfreindre sa propre Constitution, elle se voit de plus en plus appelée à participer à une action d'ensemble se couronnant par une organisation internationale qui postule des délégations de pouvoirs telles que la Constitution Belge, dans l'état actuel, ne permet pas de les concéder. L'intérêt vital de la Belgique peut cependant commander qu'elle entre dans cette voie.» (1)

On voit clairement que le Gouvernement belge, en voulant cacher le caractère illicite de la ratification du Traité de la C.E.C.A., admettait que, dans l'état actuel, la Constitution belge ne permet pas les délégations de pouvoirs.

Le Parlement, après avoir examiné les projets et propositions de la révision constitutionnelle (2), adopta, au mois de

- (1) Cité par M. Orban, L'intégration européenne et la revision de la Constitution belge, *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, janvier-mars 1954, pp. 29 et 30.
- (2) Voir les propositions faites par M. Ganshof van der Meersch, dans son rapport à la XII^{ème} journée interuniversitaire d'études juridiques, *Annales de droit et de sciences politiques*, t. XII, no 49, 1952. Pour lui, il y a lieu de reviser l'art. 25 d'une manière permettant la délégation de souveraineté à des organisations internationales et l'art. 68 dans un sens exigeant la majorité qualifiée pour approbation des traités de transfert de souveraineté; voy. aussi les discussions survenues sur le rapport susmentionné, *Annales de droit et de sciences politiques*, t. XIII, no 51, 1953; J. Mast, Les transferts de souveraineté et la révision de

mars 1954, un projet d'amendement aux art. 25 et 68 de la Constitution. (1)

Dans ce projet il a été prévu qu'il y a lieu

1) d'introduire un art. 25 bis qui autorise l'attribution de pouvoirs à des organisations internationales ou l'exercice des pouvoirs par ces organisations (2) ;

2) de réviser l'art. 68 relatif à la conclusion des traités afin de préciser les conditions de l'approbation des traités de transfert de souveraineté.

L'élection générale, prévue à l'art. 131 de la Constitution (3), afin d'élire les nouvelles Chambres législatives qui

la Constitution, mêmes Annales, t. XIII, No. 52, 1953; L'Avis donné au Gouvernement belge par les Professeurs Dor, Ganshof van der Meersch, de Visscher et Mast, Doc. parl. Cham., 1952-53, No 696.

(1) Doc. parl. sénat, sess. 1953-54, No. 168; Doc. parl. Cham. No 412, 11 mars 1954; Doc. parl. Cham. sess. 1952-53, No 693 et 786.

(2) Il y avait une divergence de vues entre les deux Chambres sur les mots de «l'attribution» et de «l'exercice» des pouvoirs. Le Sénat avait remplacé le mot «attribution» accepté par la Chambre des Représentants par le mot «exercice», voulant marquer que la majorité de la Commission et du Sénat n'entendait pas faire abandon d'une part de souveraineté. La Chambre des Représentants a accepté enfin le mot «exercice» en soulignant cependant que, conformément aux règles du droit public, l'exercice de pouvoirs qui est envisagé, résultera nécessairement de l'attribution préalable qui en aura été faite par le traité, voy. Orban, op. cit., note sous p. 31.

(3) Art. 131 : « Le pouvoir législatif a le droit de déclarer qu'il y a

sont aussi les Chambres constituantes, eut lieu le 11 avril 1954.

La revision imminente des art. 25 et 68 de la Constitution par le nouveau Parlement semble très vraisemblable.

lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne.

»Après cette déclaration, les deux Chambres sont dissoutes de plein droit. Il en sera convoqué deux nouvelles, conformément à l'art. 71.

»Ces Chambres statuent, de commun accord avec le Roi, sur les points soumis à la révision.

»Dans ce cas, les Chambres ne pourront délibérer si deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles ne sont présents et nul changement ne sera adopté s'il ne réunit au moins les deux tiers des suffrages. »

CHAPITRE V.

La position du problème en droit constitutionnel néerlandais

Lors de la ratification du traité instituant la C.E.C.A. la Constitution néerlandaise comme celle de la Belgique, ne permettait pas la conclusion des traités internationaux impliquant abandon ou transfert des droits de souveraineté. En effet, la conclusion de tels traités constituait une violation de la Constitution surtout dans ses articles 56, 112 et 162 qui attribuent, de façon claire et précise, les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire à des organes étatiques déterminés.

Mais, si la question de la licéité constitutionnelle de la ratification du Traité de la C.E.C.A. n'a pas soulevé une grande discussion devant le parlement, c'était parce que la procédure de la revision de la Constitution, afin de l'adapter à l'évolution de l'ordre juridique international, était déjà engagée. Les Pays-Bas ont, enfin, révisé leur Constitution dans un sens qui justifie à posteriori la ratification du Traité en question.

Dans ce chapitre, nous étudierons les nouvelles dispositions constitutionnelles qui permettent aux Pays-Bas de procéder à des transferts ou délégations de souveraineté. Avant de commencer cette étude, il n'est pas cependant sans intérêt de parler brièvement des opinions doctrinales qui existaient, sur le problème de la constitutionnalité des traités, avant la revision de la Constitution.

§ 1. — Opinions doctrinales, avant la revision de la Constitution (1). —

Sur la Constitutionnalité des traités internationaux, avant la récente revision constitutionnelle, il existait deux opinions différentes.

Certains auteurs estimaient que les dispositions constitutionnelles, à l'exception de celles relatives à la conduite des affaires étrangères et à la confection des traités, n'avaient été édictées que pour les rapports internes de l'Etat et par conséquent, les organes compétents pour conclure les traités n'étaient pas tenus d'observer ces dispositions. Certain d'entre eux arguaient également que la convention internationale une fois entrée en vigueur prime la Constitution et la question de la constitutionnalité ne se pose donc plus.

C'est ainsi que selon cette opinion, le Roi, (pouvoir exécutif) pouvait conclure et ratifier les traités même s'ils étaient intrinsèquement inconstitutionnels et le Parlement pouvait les approuver suivant la procédure prévue pour les lois ordinaires.

Pour d'autres, les organes investis du "treaty making-power" n'avaient pas la compétence de conclure des traités qui auraient été en contradiction avec les dispositions de fond de la Constitution. Certains de ces auteurs admettaient cependant qu'un traité de ce genre, une fois ratifié, était aussi valable en

(1) Voir Panhuys, H. F. van, La Constitution hollandaise et le droit international, A.J. 1953. pp. 549 et 550 et, la Revision récente des dispositions constitutionnelles relatives aux relations internationales, Revue du droit public, avril-juin 1955, p. 343.

droit interne; mais que de cette validité interne, ou en d'autres termes, de cette prééminence du droit international, ne pouvait pas résulter une compétence interne pour conclure des traités inconstitutionnels. Ce point de vue, écrit M. Panhuys "n'est pas si illogique qu'il pourrait le sembler; au contraire, il se comprend très bien si l'on se rappelle la position générale du législateur aux Pays-Bas, celui-ci est incontestablement tenu de respecter la loi fondamentale, mais ses actes ont force de loi, alors même qu'ils seraient ouvertement en contradiction avec la Constitution. C'est le principe de l'inviolabilité des lois, énoncé à l'art. 131 (1) de la Constitution." (2)

Tous les auteurs, ayant cette seconde opinion, c'est-à-dire ceux qui ne reconnaissaient pas aux organes investis du "treaty making power" la compétence de violer la Constitution par voie de traité, étaient d'accord que certaines dispositions de la Constitution ne visent pas seulement les rapports interne de l'Etat, mais édictent également des règles qui doivent être observées par les organes étatiques lorsqu'ils élaborent des actes juridiques internationaux. Mais ces auteurs n'étaient pas d'accord sur la liste de ces dispositions constitutionnelles.

Le Gouvernement hollandais, en formulant ses propositions aux fins de révision de la Constitution, "admettait en effet, l'opinion selon laquelle les organes de l'Etat, en passant des accords ou en y donnant leur approbation, sont tenus d'observer certaines dispositions de fond contenues dans la Cons-

(1) Il semble que ce principe est énoncé à l'art. 124, al. 2 (voy. P. de Visscher, Rec. Cours 1952, vol. 80, p. 569).

(2) Jonkheer, H. F., van Panhuys, Rev. dr. publ., avril-juin 1955, p. 343.

titution, toutefois le Gouvernement n'indiquait pas les dispositions qu'il visait.» (1)

Nous voyons ainsi que la deuxième thèse l'a définitivement emporté et la Constitution hollandaise devait nécessairement être révisée pour s'adapter à l'ordre juridique international qui entraînait surtout avec les organisations du type de C. E. C. A. dans une phase tout à fait nouvelle et sans précédent.

§ 2. — La révision constitutionnelle.

Dans ce paragraphe, nous étudierons, en premier lieu, les travaux préparatoires et en second lieu les dispositions nouvelles de la Constitution qui ont trait à notre problème.

Travaux préparatoires (2). — A la suite du discours du Trône de 1949, l'étude d'une révision constitutionnelle commença aux Pays-Bas. Une commission composée de parlementaires et d'universitaires présidée par M. Jhr van Eysinga fut constituée. Elle était chargée d'étudier les problèmes que l'évolution de l'ordre juridique international posait sur le plan du droit interne.

Le Dr. Drees, Ministre-Président, en installant cette commission déclara notamment: "En de nombreux domaines, tant économiques, financiers que sociaux ou militaires, dans des circonstances où précédemment chaque pays décidait pour lui-même et où la représentation nationale pouvait librement

(1) Panhuys, op. cit. p. 343 à 344 et dans A. J. p. 550.

(2) Pour les travaux préparatoires, voy. Ganshof van der Meersch, Rapport à la XIIe journée interuniversitaire, Annales de droit et de sciences politiques, t. XII, no 49, 1952, pp. 408 et ss.

modifier ou rejeter les projets dont elle était saisie, des accords ont été conclus qui, parfois, sont immédiatement obligatoires ou, en d'autres cas, doivent obligatoirement être adaptés si l'on veut éviter que la collaboration internationale dans laquelle on est engagé échoue... Cette situation fait naître des problèmes qui furent, à plusieurs reprises déjà, l'objet d'échanges de vues entre le Gouvernement et les Chambres. Quelle solution faudrait-il, à la lumière de ces événements, trouver au point de vue de la représentation nationale ? La Constitution aura-t-elle à tenir compte de l'avènement d'organes supranationaux, et de la nécessité d'admettre, à des conditions déterminées, une restriction de la souveraineté nationale au profit des institutions internationales ? » (1)

Une autre commission, qui s'appelait staatscommissi (commission mixte) et se composait de membres des deux Chambres des Etats Généraux ; et de Professeurs d'Université, fut également constituée, par arrêté royal du 17 avril 1950 pour l'étude de la revision constitutionnelle sur un plan plus général. (2)

Cette commission en tenant compte de la tendance croissante à l'intégration européenne, avait conclu que l'introduction dans la Constitution d'une disposition permettant la délégation

(1) Trd. (Eindrapport van de commissi nopens de samenwerking tussen Regering en staten—generaal in Zake het Buitenlands Beleid, 9de Juli 1951, Staatsdrukkerij, 's Gravenhage, 1951, p. 43) Cité par M. Ganshof van der Meersch, op. cit. p. 408.

(2) Interim—rapport van de Staatscommissi tat herziening van de Grondwet, 11de Juli 1951, staatsdrukkerij 1951, cité par Ganshof van der Meersch, rapport précité.

de compétences à des organes supranationaux était souhaitable (1)

En conclusion des rapports de ces deux commissions, le Gouvernement soumit à la seconde Chambre des Etats-Généraux un projet de modification de la Constitution, au sujet des "relations extérieures".

Ce projet contenait, entre autres, un article 60 e dont l'alinéa 1er disposait: "A des organismes de droit international peuvent être délégués, par ou en vertu d'un traité, la compétence législative, d'administration générale et judiciaire." (2)

Le 15 janvier 1952, M. J. R. Van Schaik, vice président du Conseil, Président de la Staatscommissi, dans une lettre adressée au Gouvernement, au nom de la commission plénière, signalait que: "suivant l'opinion de la majorité des membres de la commission, le texte du projet de l'art. 60e, déposé devant la deuxième Chambre, concernant l'attribution par traité de compétence en matière législative, d'administration générale et judiciaire à des organes supranationaux, n'était pas suffisant pour permettre aux membres des Chambres, liés par leur serment d'obéissance à la Constitution, de s'écarter des principes de la Constitution, tant que celle-ci ne leur attribuerait pas expressément et formellement compétence pour ce faire." (3)

(1) Ibid, p. 19; voy. aussi: Tweede Kamer, Doc. 2374, Memoria van toelichting, blz, 13 en 14, cité par Ganshof van der Meersch, op. cit. p. 409,

(2) Zitting 1951-52, 2de Kamer, Nr. 2. 374.

(3) Cité par Ganshof van der Meersch, op. cit. p. 409, Tweede Kamer, Nr 2. 374, 8

La Commission concluait, dans cette communication, à la nécessité d'une majorité qualifiée des deux tiers pour l'approbation parlementaire des traités de ce genre.

Enfin, en constatant que dans les cas où la collaboration internationale devrait se réaliser en contradiction avec les principes constitutionnels, le consentement des membres des Chambres, fidèles à leur serment de respecter la Constitution, serait acquis si leurs scrupules constitutionnels pouvaient être levés ; le Gouvernement, sous la forme d'un amendement à son projet, proposait, sans cependant toucher à l'art. 60e, d'insérer dans la Constitution le principe d'une dérogation aux dispositions constitutionnelles, à la condition que cette dérogation soit nécessaire pour le développement de l'ordre juridique international et approuvée à la majorité des deux tiers. (1)

Dans la commission de la seconde Chambre appelée à faire rapport sur le projet gouvernemental, la proposition du Gouvernement, en ce qui concerne l'attribution de compétences, fut jugée par une fraction importante comme apportant des garanties insuffisantes. Le rapport de cette commission était, toutefois, favorable au projet du Gouvernement. (2)

Après de longs débats (3), la seconde Chambre des Etats-Généraux approuva, le 9 mai 1952, un art. 60 c. prévoyant la possibilité de dérogation, dans un traité, aux dispositions

(1) Tweede Kamer, Doc. Nr 2. 374,7, Nota van Wijzigingen (cité par Ganshof van der Meersch, op. cit p. 410.)

(2) Tweede Kamer, Zitting 1951-52, Voorlopig verslag, Doc, Nr. 2. 374, 9dlz, 20 (voy. Ganshof van der Meersch, op. cit. p. 411).

(3) Voir: Comptes-rendus, Tweede Kamer, vel. 487, tot vel 508, blz 1877 tot 1962.

constitutionnelles sous une condition de fond (le développement de l'ordre juridique international) et une condition de forme (approbation à la majorité des deux tiers; et un art. 60 g prévoyant la délégation à des organismes de droit international, de compétences législative, d'administration générale et judiciaire. (1).

Ces articles, devenus les art. 63 et 67, ont été approuvés, avec les autres articles relatifs aux relations extérieures, à la majorité des deux tiers par les nouvelles Chambres des Etats-Généraux, issues des élections du 25 juin 1952. Les articles nouveaux de la Constitution sont entrés en vigueur le 21 juin 1953. (2)

Les dispositions nouvelles des art. 63 et 67 de la Constitution. —

L'art. 63 est ainsi rédigé: "Si le développement de l'ordre juridique international l'exige, il pourra être dérogé, dans une convention, aux dispositions de la Constitution. Dans ce cas, l'approbation de la convention ne peut être donnée que par une décision des Etats-Généraux prise à la majorité des deux tiers des voix exprimées dans chacun des deux Chambres».

L'art. 67 stipule que: "Des pouvoirs dans les domaines de la législation, de l'administration et de la juridiction peuvent être délégués, par ou en vertu d'un accord, à des organisations de droit international.

(1) Eerst Kamer der staten—Generaal. Zitting 1951—52, Nr 97.

(2) Voir: Révision constitutionnelle aux Pays-Bas, Note rédigée par les soins de l'Ambassade de Belgique à La Haye. Bulletin de droit des gens, No. 2, 1953, p. 167.

„ Les art. 65 et 66 s'appliquent d'une manière analogue aux résolutions des organisations de droit international. „

A. Article 63. —

La Constitution hollandaise, dans son nouvel article 63, prévoit donc expressément que des traités contraires aux dispositions constitutionnelles peuvent être conclus; mais elle exige pour cela la réalisation de deux conditions.

La première condition, qui est une condition de fond, consiste en ce que le développement de l'ordre juridique international exige une dérogation à la Constitution. Cette condition a un caractère purement politique. En effet, les organes compétents pour conclure des traités et les approuver sont souverains juges pour apprécier si cette condition est réalisée.

La seconde est une condition de forme; la Constitution exige pour l'approbation de ces traités une majorité des deux tiers des voix exprimées dans chacune des deux Chambres.

Une question peut être posée à ce propos. Quels sont les effets juridiques de l'inobservation de cette règle de procédure ? Peut-on contester la validité internationale d'un traité inconstitutionnel approuvé par une majorité ordinaire au lieu d'une majorité des deux tiers ? Le juge interne peut-il refuser d'appliquer ce traité ?

En ce qui concerne la validité internationale de tel traité, nous ne croyons pas qu'elle puisse être contestée. Il est vrai qu'au regard du droit international l'organe compétent pour conclure des traités, dans chaque Etat, est celui désigné par la Constitution de cet Etat; mais le droit international ne peut pas envisager et n'envisage assurément pas les conditions

particulières auxquelles cet organe est lié dans l'exercice de sa compétence. Nous pensons donc qu'un traité est, sur le plan du droit international, parfait dès qu'il a été ratifié en vertu d'une autorisation donnée par le Parlement, si cette autorisation est constitutionnellement exigée. Le fait que le Parlement a, en approuvant le traité, méconnu certaines conditions de procédure n'aura aucun effet sur la validité internationale de celui-ci.

Mais à la question de savoir si le juge interne peut refuser l'application d'un traité dérogeant à la Constitution et approuvé par la majorité simple des Etats-Généraux, on pourrait, peut-être, répondre affirmativement s'il n'existait pas l'alinéa 3 de l'art. 60 (1) qui interdit au juge de contrôler la constitutionnalité des conventions.

Pour que le juge puisse s'abstenir d'appliquer un traité inconstitutionnel, pour la raison qu'il aurait été approuvé par une décision prise à la majorité simple (et non, comme le veut l'art. 63, à la majorité des deux tiers des Etats-Généraux), il doit, tout d'abord, apprécier si ce traité est contraire à la constitution ; ce que lui interdit formellement l'alinéa 3 de l'art. 60.

A ce sujet M. Panhuys écrit : «Une fois le traité en

(1) l'art. 60 est ainsi rédigé : «Les conventions avec d'autres puissances et avec des organisations de droit international sont conclues par le Roi ou avec son autorisation et pour autant que l'accord l'exige, sont ratifiées par le Roi.

»Les conventions sont communiquées aux Etats-Généraux dans le plus bref délai; elles sont ratifiées et n'entrent en vigueur qu'après qu'elles ont été approuvées par les Etats -Généraux.

»le juge n'apprécie pas la constitutionnalité des conventions.»

vigueur dans le droit interne, les tribunaux ne peuvent refuser de l'appliquer sous le prétexte que contrairement à la loi, la procédure de l'art. 63 n'a pas été suivie. Ceci découle de l'art. 60, 3ème paragraphe que les tribunaux ne sont pas juges de la constitutionnalité des accords internationaux.

»Comme le montrent les annexes des comptes rendus du parlement (session 1951-52, projet No.2. 374. 1ère Chambre, No 113 a, p. 6), le 3ème paragraphe de l'art. 60 envisage les cas où l'inconstitutionnalité résulterait de la non-observance des formes constitutionnelles requises pour l'établissement des accords internationaux.» (1)

Cependant nous ne pensons pas que l'alinéa 3 de l'art. 60 ait interdit au juge d'apprécier la constitutionnalité extrinsèque des traités. A notre sens cette interdiction n'est relative qu'à la constitutionnalité intrinsèque; mais elle aboutit, dans les cas où un traité dérogeant à la Constitution a été approuvé, contrairement à l'art. 63, par une majorité simple à ce que le juge ne puisse pas refuser de l'appliquer malgré cette approbation inconstitutionnelle.

Nous constatons ainsi que les dispositions de l'art. 63 ne sont pas garanties d'une sanction juridictionnelle; mais ceci n'empêche pas qu'une approbation, donnée à un traité contrairement à la procédure prévue par cet article, constitue un acte inconstitutionnel et illicite.

Il nous reste à dire aussi quelques mots sur la nature

(1) M. Panhuys, La Constitution hollandaise..., A. J., 1953, P. 550 à 551 et, dans le même sens encore son article «La Révision récente...», Rev. dr. publ., avril-juin 1955, p. 345

de cette procédure inscrite à l'art. 63.

Certains croient que l'approbation d'un traité dérogeant à la Constitution, a pour effet en même temps de reviser la Constitution autant qu'elle est contraire au traité. M. Mast estime que: «cette conception instaure deux procédures de revision constitutionnelle: celle de la revision par une constituante et celle de la revision par traité.» (1)

M. Panhuys s'exprime dans le même sens en écrivant : «La procédure établie par l'art. 63 est une simplification de la procédure prévue pour la modification de la loi fondamentale. Dans ce cas-là, il faut, au préalable, une loi ordinaire qui déclare l'opportunité de la modification constitutionnelle. Ensuite, les deux Chambres du parlement sont dissoutes pour permettre aux nouvelles Chambres de se prononcer sur le projet de revision, projet qui doit être voté aux deux tiers des voix émises dans chacune des deux Chambres. Or, lorsqu'il s'agit d'un accord qui déroge à la Constitution - procédé qu'on pourrait, dans une certaine mesure, considérer comme une modification détournée de la Constitution - la condition concernant la double autorisation législative et celle concernant la dissolution des Chambres ont été abandonnées, et la condition de la majorité des deux tiers des voix a simplement été retenue.»(2)

Nous pensons, au contraire, que cette procédure n'a rien

(1) M. Mast, Les transferts de souveraineté et la révision de la Constitution, Annales de droit et de sciences politiques, t. X III, No 52. 1953, P. 47.

(2) M. Panhuys, La révision récente..., Rev. dr. publ. avril-juin 1955, P. 344.

à voir avec la procédure de la revision constitutionnelle. Elle a été prévue particulièrement pour l'approbation des traités qui dérogent aux dispositions de la Constitution. Elle ne modifie pas, en effet, les dispositions constitutionnelles qui se trouvent en contradiction avec le traité.

Ces dispositions ne sont pas touchées, puisque si un autre traité à venir se trouve en contradiction avec elles, il devra être approuvé encore à la majorité des deux tiers; tandis que si les dispositions constitutionnelles en question étaient modifiées par la procédure prévue à l'art. 63, une majorité ordinaire serait suffisante pour l'approbation d'un tel traité à venir, comme n'étant pas contraire à la Constitution.

B. Article 67. —

Le premier alinéa de l'art. 67 prévoit que par ou en vertu d'une convention, on peut déléguer des pouvoirs législatifs, administratifs et judiciaires à des organisations internationales.

Cette délégation de pouvoirs ne répond à aucune condition. Les Pays-Bas peuvent, par ou en vertu d'un traité, déléguer leurs droits de souveraineté à des organisations internationales que ce traité institue ou à celles déjà existantes. Par exemple la Hollande peut conclure une convention avec l'O.N. U. pour lui attribuer des compétences législatives, exécutives et judiciaires, sans que les autres Etats fassent la même chose. C'est ce qu'on entend du texte de cet alinéa. Mais normalement, il est inconcevable que la Hollande s'engage dans cette voie toute seule, qu'elle délègue ses compétences à une organisation internationale alors que les autres membres ne le feraient pas.

La question qui peut être posée ici est la suivante : Les conventions qui impliquent la délégation de souveraineté doivent-elles être considérées comme dérogeant à la Constitution et par conséquent approuvées suivant la procédure prévue à l'art. 63 ? Ou bien une majorité ordinaire est-elle suffisante pour leur approbation, étant donné que l'art. 67 ne parle que simplement de "par ou en vertu d'un accord" ?

Il faut savoir qu'avant la révision de la Constitution, l'attribution de compétences à des organisations internationales du type classique n'a jamais été considérée, aux Pays-Bas, comme contraire à la Constitution. C'est ainsi que la Hollande a toujours, sans modification préalable de la Constitution, participé aux organisations internationales telles que la Commission Centrale du Rhin, la S.d.N., la C.P.J.I et l'O.N.U. (1)

Mais, cela ne prouve pas la constitutionnalité d'une délégation de souveraineté telle qu'elle est prévue par un traité comme celui instituant la C.E.C.A.

Si l'attribution de certaines compétences, dans le passé, à des organisations internationales, n'était pas considérée comme inconstitutionnelle c'est parce que ces compétences ne pouvaient s'exercer que sur le plan international. A l'intérieur du pays et à l'égard des nationaux, ce sont, en effet, les organes hollandais, nationaux qui ont toujours continué à exercer les compétences. La souveraineté nationale n'était donc pas déléguée.

On ne peut par conséquent pas dire que les traités impliquant la délégation de souveraineté ne dérogent pas à la

(1) Voir; Panhuys, op. cit. (A. J., P. 551 et Rev. dr. publ. P. 345.)

Constitution parce que précédemment certaines attributions de compétences à des organisations internationales ne constituaient pas une dérogation à la Constitution.

La délégation ou le transfert de la souveraineté nationale est sans doute incompatible avec plusieurs dispositions de la Constitution. Et c'est à cause de cette incompatibilité que certains (1) auteurs croient que les traités impliquant de telles délégations doivent être approuvés suivant la procédure prévue à l'art. 63, c'est-à-dire à la majorité des deux tiers.

Cette manière de voir n'est pas exacte. Si les traités de délégation de souveraineté devaient, pour la seule raison que cette délégation est en contradiction avec la Constitution, être approuvés à la majorité des deux tiers, l'art. 67 n'aurait plus sa raison d'être, l'art. 63 suffirait à lui seul pour embrasser aussi les traités de ce genre.

Nous pensons donc que l'art. 63 prévoit en principe la nécessité d'une majorité des deux tiers pour l'approbation des traités qui dérogent à la Constitution, mais que l'art. 67 apporte une exception à ce principe en ce qui concerne les traités impliquant délégation des pouvoirs législatifs, administratifs et judiciaires, lesquels sont approuvés à la majorité ordinaire.

M. P. de Visscher écrit à ce sujet que l'art. 67 "dé-constitutionnalise au point de vue externe le principe de la souveraineté nationale en permettant à l'organe investi du

(1) Voir: Karl Loewenstein, «La constitutionnalité des traités instituant la C.E.D. aux termes de la Constitution de Bonn», Trad. franç. de Stanley Hoffmann, Rev. dr. publ. juillet-sept. 1955; p. 664.

treaty-making power de conclure des conventions impliquant délégation de souveraineté.

»Ces dernières conventions, impliquant délégation d'attributions législatives, administratives ou juridictionnelles, seront en principe approuvées à la majorité ordinaire» (1)

Pendant, il faut admettre que la procédure de l'art. 63 est applicable, si un traité impliquant délégation de souveraineté, abstraction faite de cette délégation, déroge encore à la Constitution. (2)

M. P. de Visscher estime que seuls peuvent être approuvés à la majorité ordinaire, les traités qui confèrent à une autorité de droit international des pouvoirs législatifs, administratifs ou judiciaires que les organes internes institués par la Constitution possèdent eux-mêmes. L'approbation des traités qui impliquent l'octroi d'une compétence que les organes nationaux ne possèdent pas eux-mêmes doit nécessairement obéir aux dispositions de l'art. 63. Il écrit en guise d'exemple que « Tel serait le cas d'une convention autorisant un organisme supranational à porter atteinte aux libertés individuelles garanties aux citoyens néerlandais par la Constitution.» (3).

-
- (1) P. de Visscher, Les tendances internationales Rec. Cours, 1952, vol. 80. P. 552; cf. Mast, op. cit. p. 47; Avis donné au Gouvernement belge, Doc. précité.
- (2) Dans le même sens, Mast. op. cit p. 47.
- (3) P. de Visscher, op. cit. note sous p. 553; cf. le point de vue du Gouvernement néerlandais, cité par M. Panhuys, Rev. dr. publ. avril-juin 1955, p. 346.

La question de savoir si dans un traité, abstraction faite des transferts de souveraineté, il y a ou non dérogation à la Constitution, est abandonnée " à l'appréciation souveraine des Etats - Généraux statuant à la majorité ordinaire " (1).

Il est bien évident que lorsque les Etats-Généraux sont appelés à approuver un traité de ce genre, (transfert de souveraineté et dérogation à la Constitution), s'il n'y a pas une majorité des deux tiers favorable mais seulement une majorité ordinaire, cette majorité ordinaire statuera tout d'abord que le traité ne déroge pas à la Constitution et l'approuvera ensuite, sans que cette violation de l'art. 63 puisse avoir le moindre effet sur la validité de ce traité. Mais, comme nous avons dit plus haut (2), dans ce cas, l'approbation parlementaire est juridiquement inconstitutionnelle et illicite.

L'alinéa 2 de l'art. 67 statue que les dispositions des art. 65 et 66 s'appliquent aussi à l'égard des décisions prises par les organisations de droit international.

L'art. 67, en permettant dans son premier alinéa l'attribution des compétences à des organisations internationales, a dû logiquement prévoir dans son deuxième alinéa les conditions de l'application et la force exécutoire des décisions que ces organisations prendront dans l'exercice des compétences qui leur sont attribuées.

L'art. 66 prévoit que les conventions engagent les individus dès qu'elles ont été publiées. Or, les décisions prises

(1) Avis donné au Gouvernement belge, Doc. précité.

(2) Supra. p. 83

par des organisations internationales dont parle l'art. 67, obligent également les individus dès leur publication.

Il faut savoir que la publication rend immédiatement applicables, à l'égard des individus, les seules conventions ou décisions qui sont de par leur nature susceptibles d'être immédiatement appliquées, c'est-à-dire celles qui confèrent des droits ou imposent des devoirs directement aux individus (1).

La condition de la publication posée à l'art. 66 est une "adoption du principe général de droit qu'aucune règle légale ne peut avoir force obligatoire si elle n'a pas été portée à la connaissance de ceux qu'elle concerne" (2). La publication n'a donc pas pour effet de transformer les règles conventionnelles en règles de droit interne; elle a seulement en vue d'assurer l'application de ces règles, comme toute autre règle de droit, à des personnes visées par la convention.

Les décisions des organisations internationales une fois publiées ont en outre, puisque l'art. 65 s'applique à leur égard, une force supérieure à des règles de droit interne.

L'art. 65 établit cette supériorité en statuant que : "Les dispositions légales en vigueur dans le Royaume ne s'appliquent pas, si cette application est incompatible avec des conventions qui ont été publiées conformément à l'art. 66 soit avant, soit après adoption de ces dispositions".

Selon cet article, les traités internationaux dûment conclus et publiés priment le droit interne, c'est-à-dire

(1) voir: sur le caractère «self executing» du traité, p. de Visscher, op. cit. pp. 558 et ss.

(2) Panhuys, La Constitution hollandaise et., A.J. 1953 p. 553

les lois ordinaires et constitutionnelles, antérieures et postérieures. (1)

En ce qui concerne les lois ordinaires antérieures, la jurisprudence hollandaise avait reconnu déjà avant la revision de la Constitution que : un traité ayant force de loi, peut, en vertu de la règle "*lex posterior derogat legi priori*", écarter une loi de date antérieure autant qu'il est incompatible avec cette loi. A cet égard donc l'art. 65 ne contient pas une innovation (2).

Mais ce qui est important, c'est la suprématie du traité sur la loi postérieure. Bien que les tribunaux hollandais, comme l'écrit M. Panhuys, "s'efforcent souvent de tourner la question en présumant que le législateur n'a pas eu l'intention de violer ses obligations internationales" (3), ils sont pourtant tenus suivant l'art. 65 de refuser d'appliquer la loi postérieure quand elle est expressément contraire à un traité et qu'on ne peut même pas présumer que le législateur n'avait pas eu l'intention de violer ses obligations internationales.

La règle de la suprématie du traité sur la loi s'adresse au pouvoir judiciaire. Ce sont les tribunaux internes qui apprécient la conformité des lois avec les conventions internationales et qui doivent s'abstenir d'appliquer la loi antérieure ou postérieure en conflit avec le traité. (4)

(1) Cependant, il faut remarquer que les dispositions de cet article ne peuvent en aucune manière limiter les pouvoirs du constituant à venir qui pourrait, en les modifiant, décider autrement.

(2) Voir: Panhuys, op. cit. p. 553

(3) Panhuys, op. cit. p. 554.

(4) Sur ce point, la Constitution hollandaise est beaucoup plus précise

Il faut mentionner que l'art. 65 a été accepté par les Etats-Généraux contre l'avis du Gouvernement néerlandais qui considérait qu'il n'était pas sage d'anticiper sur l'évolution qui n'admet pas encore que les tribunaux soient libres sans condition de juger de la conformité des lois avec les obligations internationales du Royaume. (1)

Mais la supériorité du traité sur la Constitution résulte: 1. Du texte de l'art. 65 qui dit: "Dispositions légales en vigueur dans le Royaume". Il est hors de doute, (les débats parlementaires (2) le démontrent) que "les dispositions légales" embrassent sans équivoque la Constitution. 2. Du fait que la Constitution interdit au juge de contrôler la constitutionnalité des lois qui sont, aux termes de l'art. 124, inviolables; mais qu'elle lui permet dans son article 65 de refuser d'appliquer les mêmes lois "inviolables", si elles sont incompatibles avec un traité international.

Comme l'a écrit M.P. de Visscher: "En détachant le traité de la Constitution et en assurant à cette norme de droit international une garantie qu'il n'accorde pas à la Constitution elle-même, le projet (actuellement l'art. 65) néerlandais affirme sans équivoque la supériorité absolue du droit international

que l'art. 28 de la Constitution française prévoyant la supériorité du traité sur les lois internes. En France, nous le verrons plus loin, il y a lieu à de sérieux doutes en ce qui concerne le pouvoir des juges de refuser d'appliquer une loi contraire à un traité antérieur comme inconstitutionnelle.

(1) Voir: Panhuys, *op. cit.* p. 554; P. de Visscher, *op. cit.* p. 569.

(2) Voir la référence chez Panhuys, *op. cit.* p. 557.

conventionnel sur toutes les sources de droit interne». (1)

Le système constitutionnel adopté aux Pays-Bas est le système, jusqu'à ce jour, le plus progressiste dans la voie de l'adaptation de l'ordre juridique interne au droit international conventionnel.

M. Panhuys écrit à ce sujet: "on ne peut pas nier qu'un Etat qui accepte ce nouveau principe court certains risques aussi longtemps que son exemple n'a pas été suivi par les autres pays civilisés, mais cela n'est pas une raison pour le rejeter. Plus le principe de la supériorité du droit international sur le droit national est adopté par les législations nationales, plus l'ordre juridique international deviendra une réalité" (2)

M. P. de Visscher écrivait que "l'expérience seule établira si un système aussi progressiste n'est pas de nature à provoquer entre le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire des conflits politiques dont ce dernier pourrait être la victime." (3)

Trois ans environ se sont écoulés depuis l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions constitutionnelles et, nous ne croyons pas que dans ces trois années, des difficultés sérieuses aient surgi aux Pays-Bas pour leur application.

Nous résumons ce que nous avons étudié dans ce chapitre dans les conclusions suivantes:

1)- Si l'ordre juridique international l'exige, une convention peut déroger aux dispositions de la Constitution, à la condition qu'elle soit approuvée à la majorité des deux tiers des voix exprimées dans chacune des deux chambres des Etats-

(1) P. de Visscher, op. cit. pp. 569 à 570

(2) Panhuys, op. cit. p. 556.

(3) P. de Visscher, op. cit. p. 570.

Généraux. Cette règle de procédure n'est garantie par aucune sanction juridictionnelle.

2) - Par ou en vertu d'un traité, on peut transférer à des organisations internationales des droits de souveraineté. Ce transfert de souveraineté, par le procédé d'un traité, ne dépend d'aucune condition. L'approbation parlementaire peut être donnée à la majorité ordinaire, si, abstraction faite du transfert des droits de souveraineté, le traité ne déroge pas autrement à la Constitution.

3) - La supériorité du traité, ainsi que celle des décisions prises par les organisations internationales compétentes (1), sur toutes les sources du droit interne est formellement énoncée. Cette supériorité est garantie par une sanction juridictionnelle efficace.

De cette étude, enfin, nous concluons que si au moment de la conclusion du traité instituant la C.E.C.A., le transfert d'une part de la souveraineté nationale à cette Communauté pouvait être considéré, au regard du droit interne néerlandais comme inconstitutionnel et illicite, il est actuellement, au contraire, tout à fait conforme aux dispositions nouvelles de la Constitution des Pays-Bas.

(1) Les organisations internationales compétentes dans ce cas sont celles qui ont leurs compétences en vertu d'une convention impliquant délégation ou transfert de souveraineté.

CHAPITRE VI.

La position du problème en droit constitutionnel luxembourgeois

La souveraineté nationale, aux termes de l'art. 32 de la Constitution luxembourgeoise, "réside dans la nation", elle est exercée par le Grand-Duc conformément à la Constitution et aux lois du pays.

Selon l'art. 46 "l'assentiment de la Chambre des députés est requis pour toute loi".

Et, enfin, d'après les art. 49 et 84, la justice est rendue au nom du Grand-Duc par les cours et tribunaux et les contestations ayant pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.

Le problème du transfert de la souveraineté se pose au Luxembourg dans des mêmes termes qu'en Belgique. L'étude que nous avons faite sur la délégation ou le transfert de la souveraineté au regard de la Constitution belge est donc tout aussi valable pour le Luxembourg. La même conclusion s'impose. Le traité instituant la C. E. C. A., étant incontestablement contraire à la Constitution, sa conclusion doit être considérée, en droit interne luxembourgeois, comme un acte illicite.

Bien que le Conseil d'Etat, dans son avis donné au sujet de l'avant-projet de loi portant approbation du Plan Schuman (1),

(1) Voir avis du Conseil d'Etat luxembourgeois du 9 avril 1952, Doc. parl. Chamb., sess. 1951-52, No 395-2, p. 5. Dans cet avis, le Conseil d'Etat constatait que: «il ne sera pas possible

l'eût recommandée, aucune revision de la Constitution n'a eu lieu jusqu'à présent au Luxembourg. (1)

d'éviter, à la longue, la création d'une disposition constitutionnelle expresse qui permettra d'intégrer dans le droit positif national les règles interétatiques qui envahissent de plus en plus le droit interne. Si l'évolution internationale se poursuit dans le sens qui semble s'esquisser, notre pays ne saurait se soustraire à la longue au devoir de remanier sa loi fondamentale».

- (1) Voir: Karl Loewenstein, La constitutionnalité des traités instituant la C.E.D., aux termes de la Constitution de Bonn (traduction française de Stanley Hoffmann), Rev. du dr. publ., juillet-sept. 1955, p. 664.

CHAPITRE VII.

La position du problème en droit constitutionnel français

Le principe de la souveraineté nationale est énoncé d'une manière claire et précise dans le titre premier de la Constitution française de 1946.

L'art. 2 al. 4 dispose que : "son principe (principe de la France) est : gouvernement du peuple, pour le peuple et par le peuple."

L'art. 3 est ainsi rédigé : "La souveraineté nationale appartient au peuple français. Aucune section du peuple, ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

"Le peuple l'exerce, en matière constitutionnelle, par le vote de ses représentants et par le référendum.

"En toutes autres matières, il l'exerce par ses députés à l'Assemblée nationale, élus au suffrage universel, égal, direct et secret."

L'art. 13 dispose, enfin, que : "L'Assemblée nationale vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit."

Le principe du gouvernement du peuple par le peuple et l'appartenance exclusive de la souveraineté nationale au peuple est donc exprimé d'une façon expresse par la Constitution française. Le peuple français ne peut être soumis à aucune autre autorité que les autorités françaises et, la souveraineté nationale ne peut être exercée que par des représentants du peuple et par le référendum, en matière constitutionnelle, et par les députés à l'Assemblée nationale, en toutes autres matières. Il est interdit à l'Assemblée nationale de

déléguer le droit de légiférer que le peuple lui a attribué.

Nous voyons de la sorte que l'incompatibilité des traités impliquant délégation ou transfert des droits de souveraineté avec le titre premier de la Constitution française est évidente.

Toutefois, pour justifier la conclusion de ces traités, certains arguments ont été invoqués que nous allons examiner dans ce chapitre, afin de trouver une solution satisfaisante au problème qui nous occupe.

§ 1. La primauté du droit international et les précédents. —

A. — Primauté du droit international. On a soutenu que les traités impliquant transfert ou délégation de souveraineté ne peuvent pas être inconstitutionnels, parce que les règles du droit international conventionnel émanent de la volonté commune des Etats et par là-même, sont supérieures et pri-mement les règles des droits internes qui n'émanent que de la volonté unilatérale des différents Etats. Le Traité international conclu par l'organe étatique constitutionnellement compétent est parfaitement valable et il oblige l'Etat contractant même s'il contient des dispositions contraires à la Constitution de cet Etat.

M. Lévy-Bruhl exprime ce point de vue en déclarant que "le public croit généralement qu'il (le traité une fois régulièrement ratifié) pourrait encore être taxé d'inconstitutionnalité et attaqué comme tel. C'est là une erreur. Lorsqu'il s'agit d'une loi ordinaire on peut prétendre qu'elle est contraire à la Constitution. A la vérité, ce reproche, en France,

n'est assorti d'aucune sanction... Mais, du moins, pour elle, la question pouvait se poser. Elle ne le peut pas s'il s'agit d'un traité. C'est un principe presque unanimement admis que l'ordre international est supérieur à ce qu'on appelle l'ordre interne et que ce dernier doit céder au premier chaque fois qu'il apparaît entre eux une contradiction. Ce principe est fondé sur le bon sens et sur la bonne foi. La validité d'une convention internationale ne saurait dépendre de la volonté unilatérale d'un des contractants. Il était libre de ne pas la signer, mais s'il l'a fait il demeure tenu et ne saurait arguer que son droit national s'oppose à son exécution...» (1)

M. G. Scelle, dans un article intitulé «De la prétendue inconstitutionnalité des traités» (2), estime qu'une fois les traités internationalement existants, leur validité ne peut plus être contestée sous prétexte d'inconstitutionnalité. Un traité peut être internationalement inconstitutionnel, s'il est en contradiction avec la constitution internationale et si on admet qu'une telle constitution existe. Par exemple, un traité conclu entre deux ou plusieurs Etats membres de l'O.N.U. pourrait être qualifié d'inconstitutionnel, s'il contenait des dispositions contraires à la Charte de cette organisation. Pour G. Scelle, enfin, le droit international à l'égard des droits nationaux a la même situation de supériorité que le droit national à l'égard des règles de droit locales. Il écrit, en effet, que: «Dans les

(1) M. Lévy-Bruhl, L'armée européenne est elle constitutionnelle, Revue socialiste, déc. 1953, No 72, p. 450 à 451.

(2) G. Scelle, La Prétendue inconstitutionnalité..., Rev. dr. publ. 1952, pp. 1012. et ss.

rapports entre Etats, la règle de Droit international, ou un complexe de règles interétatiques nouvelles, sont donc dans une situation de supériorité hiérarchique à l'égard des règles de Droit interne préexistantes et par conséquent les priment. Non seulement l'ordre juridique de superposition prime le Droit sous-jacent, mais il l'abroge automatiquement pour autant qu'il est incompatible avec lui.» (1)

M. André Philip, dans un article publié dans *Le Monde* du 9 juin 1954, après avoir fait allusion à la conception dualiste des rapports entre le droit international et le droit interne, écrit: "Mais la majorité des auteurs abandonnent de plus en plus cette conception dualiste et se rallient à une notion moniste du droit. Cela ne signifie pas qu'ils affirment la réalité d'un droit uniforme, mais qu'ils considèrent un principe juridique comme ayant une capacité de coordination et de hiérarchisation des ordres juridiques spontanés qui se développent dans la société." (2) Pour lui, les traités priment les lois internes même la loi constitutionnelle. Il cite comme exemple le fait que la République allemande dut abandonner l'art. 61 de la Constitution de Weimar, qui prévoyait un Anschluss avec l'Autriche, parce que contraire à l'art. 80 du traité de Versailles; ou le fait qu'aux Etats-Unis où la Cour suprême contrôle la constitutionnalité de toutes les décisions de l'exécutif, un traité peut modifier la répartition des compétences existant entre l'Etat fédéral et un Etat membre, alors que cette répartition a été instituée par la Constitution. "Jamais, écrit-il, la Cour suprême

(1) G. Scelle, *op. cit.* p. 1016.

(2) André Philip, *Le Monde* du 9 juin 1954.

n'a accepté de déclarer inconstitutionnel un traité quel qu'il fût, ni réclamé qu'il fût ratifié par une procédure de revision de la Constitution». (1)

Il conclut enfin que : "Si la primauté des traités sur la loi interne, quelle qu'elle soit, ordinaire ou constitutionnelle, était contestée, il serait désormais impossible de conclure aucun traité." (2)

Nous sommes d'accord avec M. Philip sur ce point. Et c'est du reste, l'opinion admise par la doctrine en général, que le traité une fois conclu suivant la procédure prévue par la Constitution de l'Etat contractant, est internationalement valable même s'il contient des clauses contraires à la Constitution de cet Etat. Cette validité internationale du traité oblige l'Etat signataire à exécuter les dispositions de ce traité malgré leur contradiction avec les dispositions constitutionnelles. Si les Etats pouvaient invoquer leurs Constitutions pour se soustraire à leurs engagements internationaux, on aboutirait, comme écrit M. Pinto, "à une véritable incohérence logique et pratique qui détruit toute possibilité d'établir des relations internationales fondées sur des traités." (3)

Mais si, du moment qu'il est définitif, il est obligatoire, un traité ne peut cependant pas abroger les dispositions de la Constitution de l'Etat qui lui sont contraires. Ces dispositions, nonobstant leur contrariété avec le traité restent valables, et, bien qu'elles ne puissent pas produire leurs effets sur le domaine

(1) Ibid.

(2) Ibid. ; voir aussi, G. Scelle, op. cit. p. 1023.

(3) R. Pinto, Le Monde du 24 sept. 1953.

réglé par le traité, elles s'appliquent pourtant là où le traité n'intervient pas. En outre, il ne faut pas confondre la situation internationale et nationale d'un traité inconstitutionnel. La validité d'un pareil traité, au regard du droit international, n'empêche pas que sa ratification ou l'autorisation de sa ratification soit, au regard du droit interne, illicite et irrégulière.

En ce qui concerne les exemples cités par M. André Philip, il faut dire que si la République allemande abandonna l'art. 61 de la Constitution de Weimar contraire à l'art. 80 du traité de Versailles, c'était parce qu'elle ne voulait pas engager sa responsabilité internationale; sinon, l'art 61 restait, en droit interne allemande, toujours valable (1). Et si la Cour suprême des Etats-Unis n'a pas déclaré inconstitutionnel un traité modifiant la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les Etats membres, c'est parce que un tel traité n'est, en vérité, pas contraire à la Constitution. En interdisant aux Etats membres d'entretenir des relations internationales et en attribuant la compétence de conclure des traités exclusivement au gouvernement fédéral, la Constitution a entendu permettre la conclusion d'un traité affectant les compétences réservées aux Etats fédérés.

-
- (1) Voir Mirkine-Guetzévitch, La validité interne des traités internationaux, *Rec. des Cours.* 1931, vol. 38, p.-398. L'article 61 de la Constitution de Weimar était aussi en contradiction avec l'art. 178 de la même Constitution qui déclarait que les dispositions du traité de paix signé à Versailles ne sont pas atteintes par la Constitution.

C'est ainsi que P. de Visscher écrit : "Du moment que la Constitution interdit aux Etats d'entrer dans tout traité ou alliance et établit d'autre part le principe de la compétence internationale entre les mains du gouvernement fédéral, il faut logiquement admettre que cette compétence s'étend à toutes les matières que les Etats auraient pu régler par voie de traités, s'ils n'avaient pas abdiqué leur souveraineté extérieure entre les mains de l'Etat fédéral." (1)

B. Précédents. — On a cité comme précédents l'adhésion à des organisations et la conclusion de traités internationaux non conformes à la Constitution et on a voulu de la sorte justifier le transfert de la souveraineté au regard du droit interne.

M. André Philip, dans son article précité, pense que ce n'est pas pour la première fois qu'on enlève un certain nombre de pouvoirs à des organes étatiques pour les transférer à une autorité supranationale. Il cite notamment :

L'art. 13 du Pacte de la S. d. N. qui interdisait le recours à une guerre agressive avant l'achèvement d'une longue procédure, alors que la Constitution de 1875 faisait du droit de déclarer la guerre une compétence illimitée de l'Etat. Interdiction des traités secrets selon l'art. 18 du Pacte, contraire à l'art. 8 de la Constitution de 1875.

Les dispositions de la Charte de l'O.N.U. qui enlèvent à tous les Etats le droit de faire une guerre offensive et qui leur interdisent de se servir d'une menace de force ; ou l'in-

(1) P. de Visscher, *De la Conclusion des traités internationaux*, Bruxelles, 1943, P. 76 à 77.

intervention permanente du Conseil de sécurité pour le règlement pacifique des différends, toutes en contradiction avec les dispositions constitutionnelles qui laissent au gouvernement national la compétence en la matière.

M. André Philip, faisant enfin allusion à l'O.T.A.N. ; estime que les pouvoirs du Président de la République, en cas de guerre, sont dès maintenant abandonnés au profit de cette organisation, du fait qu'un commandant en chef de nationalité américaine a été désigné et que le poste de commandant de Centre-Europe a été attribué au Maréchal Juin, qui ne dépend pas du gouvernement français et qu'un successeur ne pourrait être nommé que par l'accord unanime des gouvernements.

Pour lui, il n'y a pas de différence de nature entre ces précédents et les traités instituant des communautés supranationales du type de la C.E.C.A. En réalité, écrit-il, "tout le traité comporte un abandon de compétence limité ou large, temporaire ou définitif." (1)

La même opinion a été exprimée par M. G. Vedel dans *Le Monde* du 22 octobre 1952 et le 15 juin 1954.

Pour lui également, la Charte de l'O.N.U., le Pacte de la S.d.N. et le Pacte Briand-Kellog sont des précédents identiques à des traités de transfert de souveraineté et qui n'ont jamais exigé une révision de la Constitution. Il écrit qu' "on ne connaît pas de manière de créer un organisme international quelconque et de le faire fonctionner sans, par là-même, aliéner une partie de sa liberté. Qu'il s'agisse de l'O.N.U., de la Communauté de défense ou de la plus humble organisation

(1) Article précité, *Le Monde* du 9 juin 1954.

internationale, l'effet de leur institution est toujours d'amputer, sur certains points, la souveraineté des Etats membres et par là-même de créer aux organes nationaux, gouvernementaux ou législatifs, l'obligation d'exercer leurs compétences respectives de façon limitée. Et il n'y a évidemment aucune inconstitutionnalité à cela ; sinon la Constitution ne pourrait être respectée qu'à la condition que la France se tienne à l'écart de toute communauté internationale, (1)

M. G. Scelle, enfin, après avoir exprimé cette idée que tout traité comporte un abandon de compétence temporaire ou définitif, estime que certains traités en particulier exigent un abandon définitif de compétence. Ce sont les traités constitutifs ou internationalement constitutionnels qui "modifient les bases mêmes des entités juridiques étatiques: traités de cessions, d'annexion partielle ou totale, de protectorat, de structure fédéraliste et, pour ces derniers, les plus humbles comme les plus ambitieux, des Unions administratives classiques comme celles des poids et mesures, de la propriété industrielle, de l'Union postale universelle, jusqu'à l'O. I. T., les traités-constitutions des specialized Agencies (2) et, surtout, les

(1) G. Vedel, Le Monde du 22 octobre 1952.—Ce qu'il définit M. G. Vedel n'est pas un transfert de souveraineté, mais une limitation de celle-ci, tandis que le problème réside dans la régularité (en droit interne) d'un traité comportant le transfert de la souveraineté.

(2) M. Scelle constate (en note) que suivant l'exemple adopté par l'O.I.T., les specialized agencies ont tendance à modifier leurs «statuts» en «Constitutions» et que leurs relations avec l'O.N.U. sont réglées par de véritables traités.

systèmes confédératifs ou les constitutions d'Etats fédéraux. Il est de ces structures dont la portée anodine n'a jamais soulevé d'émotion. Il en est d'autres, comme le Plan Schuman ou la Communauté de Défense, qui agitent actuellement l'opinion à raison de leurs implications politiques; mais, du point de vue juridique, la nature des unes et des autres, est identique, quel que soit leur contenu. Leurs conditions de validité sont les mêmes. La différence que l'on fait entre eux est d'ordre sentimental.» (1)

Aucun de ces précédents ne peut apporter une solution satisfaisante au problème qui nous occupe. Nous cherchons à savoir si la ratification ou l'autorisation parlementaire de ratifier un traité impliquant délégation ou transfert de souveraineté nationale, c'est-à-dire l'acte qui rend ce traité définitif et obligatoire est ou non, en droit interne, un acte licite et régulier.

Si on a invoqué ces précédents comme ayant la même nature que les traités instituant les communautés du type de la C.E.C.A., nous estimons qu'aucun d'entre eux n'implique le transfert d'une ou des compétences nationales qui sont transférées d'après le Plan Schuman à la Communauté Charbon-Acier. En effet, dans les précédents mentionnés supra, s'il y avait des règles de droit à exécuter, c'étaient les Etats qui s'engageaient à assurer leur exécution à l'intérieur de leur territoire; cette compétence n'était jamais attribuée à une organisation internationale. Au surplus, les Etats se soumettaient à des règles déterminées, ils les admettaient en pleine connaissance

(1) G. Scelle, op. cit. p. 1023 à 1024.

de cause. Ils ne se sont jamais soumis à des règles qui seraient édictées à l'avenir par un organe international ou supranational. Si le Pacte de la S.d.N. ou la Charte de l'O.N.U. donnait ou donne un certain pouvoir de décision à certains organes de ces deux organisations, abstraction faite de la règle de l'unanimité exigée dans le premier, les décisions de ces organes n'étaient et ne sont obligatoires que pour les Etats ; les nationaux des Etats n'étaient jamais soumis directement aux décisions qui n'émanaient pas de leurs autorités nationales.

Dans ces précédents, nous ne trouvons pas un cas de transfert de souveraineté, mais, bien entendu, tous apportent certaines limitations à la souveraineté dans ce sens que les organes étatiques sont obligés d'exercer leurs compétences conformément à leurs engagements internationaux.

M.G. Vedel, parlant du Pacte Briand-Kellog qui interdisait le recours à la guerre à des fins de politique nationale, prétend que la compétence, dans ce cas, n'était pas transférée mais supprimée. Et il ajoute: "Mais le transfert est-il plus grave que la renonciation?" (1)

Nous pensons que selon le Pacte Briand-Kellog, la compétence n'était pas supprimée mais seul son exercice était en suspens; la compétence était donc limitée mais non pas abandonnée ou transférée.

Et, si ces précédents sont invoqués pour justifier l'approbation parlementaire et la ratification d'un traité violant la Constitution, il n'en demeure pas moins qu'un acte illicite

(1) G. Vedel, *Le Monde* du 15 juin 1954.

antérieur ne peut pas justifier un autre acte illicite. Au surplus, nous estimons que la contradiction entre ces précédents et certaines dispositions de la Constitution n'est qu'apparente. La conclusion de ces pactes et traités ne constituait pas, en effet, une violation de la Constitution.

D'une part, tout traité implique plus ou moins une certaine limitation de la souveraineté nationale et il pourrait avoir par là-même une certaine incidence sur les dispositions constitutionnelles. D'autre part, la Constitution prévoit la conclusion des traités internationaux. On peut, par conséquent, conclure que la Constitution, en autorisant la conclusion des traités, a tacitement permis les dérogations à ses dispositions par voie de traités, mais seulement dans la mesure où ces dérogations sont consécutives aux limitations apportées par le traité à la souveraineté nationale.

Nous voyons donc que ni le principe de la primauté du droit international sur le droit national, ni la conclusion antérieure de certains traités limitant la souveraineté et apparemment inconstitutionnels ne sont en mesure de nous fournir une base qui puisse justifier, sur le plan du droit interne, la conclusion d'un traité exigeant le transfert ou la délégation des droits de souveraineté nationale.

§ 2. Les dispositions du titre IV de la Constitution.

L'article 26 de la Constitution de 1946 dispose que :
"Les traités diplomatiques régulièrement ratifiés et publiés ont force de loi dans le cas même où ils seraient contraires à des lois internes françaises, sans qu'il soit besoin pour en

assurer l'application d'autres dispositions législatives que celles qui auraient été nécessaires pour assurer leur ratification. »

L'art. 27 est ainsi rédigé : « Les traités relatifs à l'organisation internationale, les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des français à l'étranger, ceux qui modifient les lois internes françaises, ainsi que ceux qui comportent cession, échange, adjonction de territoire, ne sont définitifs qu'après avoir été ratifiés en vertu d'une loi.

» Nulle cession . . . »

L'art. 28 enfin, dispose : « Les traités diplomatiques régulièrement ratifiés et publiés ayant une autorité supérieure à celle des lois internes, leurs dispositions ne peuvent être abrogées, modifiées ou suspendues qu'à la suite d'une dénonciation régulière, notifiée par voie diplomatique. Lorsqu'il s'agit d'un des traités visés à l'art. 27, la dénonciation doit être autorisée par l'Assemblée Nationale, exception faite pour les traités de commerce. »

Pouvons-nous trouver la solution de notre problème parmi ces dispositions ? La doctrine est divisée sur ce point.

Les dispositions des articles sus-mentionnés ont été différemment interprétées par les auteurs. Nous examinerons d'abord les différentes interprétations et nous exprimerons ensuite ce que nous pensons de ces dispositions.

A. - Différentes interprétations. -

1- Pour une partie de la doctrine, la Constitution, en

employant, dans ces articles, les termes "des lois internes françaises" a en vue et les lois ordinaires et les lois constitutionnelles ; toutefois, en se servant du terme "loi" dans la phrase "ne sont définitifs qu'après avoir été ratifiés en vertu d'une loi", elle ne viserait que la loi ordinaire.

M. André Philip écrit notamment que: "certains traités, en particulier les traités relatifs à l'organisation internationale... et ceux qui modifient les lois internes, doivent être ratifiés par la loi. personne ne parla ici de la constitution; il s'agit bien évidemment de la loi ordinaire et d'elle seule"... "Ayant moi-même présidé la Commission de la Constitution française, il se trouve que j'ai rédigé personnellement avec le rapporteur Coste-Floret les deux textes en question ; nous n'avions pas encore des idées précises sur les conditions de l'unification européenne, mais nous sentions déjà la nécessité de créer des autorités supranationales à l'échelle mondiale si possible, régionale à défaut ; ces deux textes, celui du préambule et celui de l'art. 26, ont été rédigés par nous dans un but précis, pour que la question de constitutionnalité ne puisse plus jamais être posée à l'occasion d'un traité quel qu'il soit." (1)

Il cite à l'appui de son opinion les passages suivants :

1) - Professeur Niboyet :

"Ce texte a le mérite d'affirmer qu'il n'y a pas à modifier la législation française au préalable pour qu'un traité s'applique. Il l'abroge, la modifie ou plutôt la neutralise dans la mesure où elle est en opposition avec le traité. On ne peut

(1) André Philip, article dans *Le Monde* du 9 juin 1954.

qu'être satisfait de cette affirmation de la force qui s'attache au traité ; celui-ci n'est pas réduit à la portée d'un engagement de l'Etat, mais il est intégré d'office dans l'ordre interne, sans que soit nécessaire aucune autre formalité»... «La France peut être vraiment fière, parce qu'elle affirme enfin ce qui est conforme à l'éthique internationale, la primauté du traité sur la loi, c'est-à-dire de l'ordre international sur l'ordre interne.» (1)

2) - Professeur Laferrière (qui admettait jadis que l'ordre juridique français n'était pas modifié directement par un traité international) déclare que «La Constitution de 1946 a institué

(1) P. Niboyet, la Constitution nouvelle et certaines dispositions de droit international, Rec. Dalloz, Chronique, 1946, p. 90.—En ce qui concerne le premier passage cité de Niboyet, il faut dire qu'il n'y est pas question de la Constitution. Si M. André Philip avait lu plus attentivement l'article de M. Niboyet, surtout la partie qui précède celle qu'il cite lui-même, il ne l'aurait sûrement pas citée comme un appui à sa thèse. M. Niboyet, parlant de l'intégration des traités dans l'ordre juridique interne, écrit notamment: «... si, sous la Constitution de 1875 les traités n'avaient pas plus de force que les lois, ils en avaient au moins autant. Il y avait deux modes de formation du droit, modes parallèles, la loi et le traité. Le plus récent pouvait toujours modifier le plus ancien. C'est cette coutume que la nouvelle Constitution formule très heureusement à l'art. 26...». On voit donc que seuls les rapports entre les traités et les lois ordinaires étaient en cause. Mais en ce qui concerne le second passage cité, il se rapporte à l'art. 28 que nous étudierons plus loin.

le système inverse.» (1)

3) - M. G. Scelle :

«Il paraît difficile de nier que la Constitution reconnaît explicitement la primauté du droit international et, par conséquent, l'impossibilité d'arguer un traité d'inconstitutionnalité interne sans même que les constituants se soient préoccupés de distinguer entre la contrariété éventuelle d'un traité, avec une loi ordinaire ou une loi constitutionnelle.» (2)

M. G. Vedel, sur le sens de l'art. 27, s'exprime ainsi: «Il résulte de ce texte que l'organe compétent pour ratifier les traités les plus importants est le législateur ordinaire et non le pouvoir constituant. A quoi l'on répond que si les auteurs de la Constitution n'ont pas mentionné le pouvoir constituant, c'est parce qu'ils n'ont pas pensé à des traités qui équivaldraient à une révision de la Constitution.

»C'est bien plutôt parce que, voulant assurer la suprématie des règles de droit international et en faciliter l'édiction, ils ont considéré que le traité international, même souscrit

- (1) Laferrière, Droit constitutionnel, 11e édi., p. 1001.—Ici aussi il s'agit de l'introduction directe et automatique du traité dans l'ordre juridique interne et non de ce que M. André Philip entend.
- (2) G. Scelle, op. cit. p. 1018.—Il faut faire remarquer que M. Scelle parle de «l'impossibilité d'arguer un traité d'inconstitutionnalité interne»; c'est-à-dire un traité qu'au regard du droit interne soit régulièrement ratifié. En outre, pour nous, il s'agit de la licéité constitutionnelle de la ratification et non de l'inconstitutionnalité d'un traité.

par le législateur ordinaire, à qui compétence était reconnue à cet effet, primait la Constitution. D'ailleurs le texte vise les traités relatifs à l'organisation internationale et se contente, pour ceux-ci, de ratification en vertu d'une loi ordinaire. C'est traiter avec bien du mépris la teneur du texte que d'y ajouter. C'est surtout prêter beaucoup de naïveté aux auteurs de la Constitution que de croire qu'ils n'ont pas envisagé qu'un traité d'organisation internationale ait une incidence sur la compétence des organes étatiques.» (1)

Il invoque, en outre, la procédure de la conclusion des traités de cession territoriale prévue par ce même article 27 et il conclut qu'une loi ordinaire étant suffisante pour ratifier un traité qui implique des modifications territoriales, elle l'est a fortiori pour un transfert de compétence et un abandon de souveraineté qui est bien moins grave. (2) Il ajoute, enfin, que le consentement des populations intéressées "n'a rien à voir avec le référendum prévu pour la révision de la Constitution, puisqu'il s'agit ici de l'opinion des seules populations du territoire en cause et non de celle de l'ensemble des Français.»

(1) G. Vedel, article publié dans Le Monde du 15 juin 1954.

(2) Comme nous avons vu dans le chapitre consacré à la position du problème en Belgique, tout d'abord, il y a une grande différence entre la cession d'une partie du territoire et le transfert de la souveraineté; la cession d'un territoire n'est que l'abandon d'un objet sur lequel la souveraineté s'exerce et, tant que la cession est partielle, la souveraineté elle-même reste intacte; et puis si la Constitution a prévu une solution à un cas particulier, on ne peut pas étendre cette solution à tous les autres cas en général.

2. — Une autre partie de la doctrine pense que si la ratification d'un traité modifiant les lois ordinaires exige l'autorisation parlementaire sous forme d'une loi ordinaire, il faut admettre logiquement que la ratification d'un traité modifiant les lois constitutionnelles exige l'autorisation parlementaire donnée sous forme d'une loi constitutionnelle, c'est-à-dire d'un vote à la majorité des trois cinquièmes dans les deux Assemblées ou en seconde lecture à la majorité des deux tiers dans l'Assemblée Nationale, ou enfin si l'Assemblée Nationale vote à la majorité simple ; il y aura lieu à référendum. (1)

M. Pinto après avoir admis que "les lois internes françaises" visées par les articles 27 et 28 sont et les lois constitutionnelles et des lois ordinaires, écrit : "Lorsque le traité modifie des lois parlementaires ordinaires sa ratification doit être autorisée par le parlement en vertu d'une loi votée dans les formes prévues pour la loi ordinaire. Mais que le traité modifie des dispositions de la Constitution, l'autorisation de ratifier devra parallèlement être donnée en vertu d'une loi votée dans les formes prévues pour la loi constitutionnelle." (2)

Pour lui, cette conséquence résulte logiquement du principe posé par la Constitution : le traité qui modifie

(1) Voir la procédure de la révision de la Constitution. les art. 90 à 93.

(2) R. Pinto. Article publié dans Le Monde du 24 septembre 1953. (Il semble que M. Pinto pensait autrement en 1948, voy. son *Eléments de droit constitutionnel*, 1948, surtout p. 334)

le droit interne doit être approuvé par l'organe qui a élaboré ce droit.

Cette même opinion a été émise par les professeurs : Mme Bastid, MM. G. Burdeau, R. Capitant, Ch. Eisenmann, P. Lampué et M. Sibert. (1)

Ces professeurs, après avoir interprété l'art. 27 dans ce sens que l'autorisation de ratifier un traité modifiant la Constitution doit être nécessairement donnée par une loi constitutionnelle, écrivaient notamment :

«Admettre que les traités modifiant la Constitution puissent être adoptés en vertu d'une simple loi ordinaire, ce serait détruire la distinction et la hiérarchie des pouvoirs, qu'a voulu et établis la Constitution de 1946, sur un point extrêmement grave: en effet, la faculté serait ouverte au législateur ordinaire de disposer de la Constitution en accord avec un ou plusieurs Etats étrangers: il pourrait par la voie diplomatique, ce qui lui est interdit par la voie interne. Il s'érigerait par ce biais en législateur constituant.»(2)

(1) Article publié dans Le Monde du 2 juin 1954 ; voir aussi leur article «Réponse à deux arguments», Le Monde du 30 juillet 1954.

(2) Article publié, dans Le Monde du 2 juin 1954; voir aussi Mr. Debré qui s'exprime ainsi: «Ainsi on pourrait permettre à un traité passé avec une puissance étrangère de déclarer qu'il y a désormais par le moyen d'un condominium franco-anglais ou franco-espagnol—je prends deux exemples au hasard—une nouvelle monarchie, contrairement aux dispositions de la Constitution qui interdisent de mettre en cause la formule républicaine du

Ils estiment également que ce serait porter atteinte au droit de la nation de participer au pouvoir constituant en cas de référendum, et violer l'art. 3 de la Constitution qui distingue formellement entre le pouvoir constituant et le pouvoir législatif ordinaire en disposant que "Le peuple l'exerce (sa souveraineté) en matière constitutionnelle par le vote de ses représentants et par le référendum. En toutes autres matières, il l'exerce par ses Députés à l'Assemblée Nationale..." , et, enfin, cela aboutirait à une nouvelle violation d'une disposition constitutionnelle qui confie au Comité Constitutionnel la mission d'examiner, à la demande conjointe du Président de la République et du Conseil de la République, si les lois votées par l'Assemblée Nationale supposent une révision de la Constitution (1); "Le texte est absolument général écrivent-ils, toutes les lois sans exception. Or, si l'on postulait que, pour tout traité modifiant les lois françaises, toujours une loi ordinaire suffit pour en autoriser la ratification, il s'ensuivrait que les lois d'autorisation ne tomberaient jamais sous le contrôle exercé par le Comité Constitutionnel." (2)

Gouvernement. Ce traité pourrait-il être approuvé par le Parlement sans révision au préalable de la Constitution? A coup sûr non.» Conseil de la République, 27 oct. 1953, J.O., Débats, PP. 1641 et ss., cf. lettre de Mr. Jules Weyl, Le Monde du 15 juin 1954.

- (1) voir les art. 90, 92 et 93 de la Constitution.
- (2) L'art. précité, Le Monde du 2 juin 1954; voy. aussi L. Rougier, les traités diplomatiques et les constitutions, La Revue, 1953, P. 421.

3. — Certains auteurs, enfin, ne croient pas que les termes «des lois internes» comprennent aussi les lois constitutionnelles.

C'est ainsi que M. Lavergné écrit : «Certains diront que l'art. 26 de la Constitution permet le vote des traités diplomatiques même dans le cas où ils seraient contraires à des lois internes françaises. Mais jamais il n'a été sérieusement soutenu que la Constitution n'est qu'une loi interne. Ainsi, M. Paul Ramadier, à la Commission de la Constitution le 18 juillet 1946, a fait remarquer que le mot «interne» devait être entendu de façon stricte.» (1)

Nous nous efforcerons maintenant d'exprimer à notre tour ce que nous pensons de ces trois articles.

L'art. 26 de la Constitution, qui dispose que les traités diplomatiques régulièrement ratifiés et publiés ont force de loi même s'ils sont contraires à des lois internes françaises, a pour effet essentiel l'introduction directe des dispositions des traités dans l'ordre interne. Sous l'empire de la Constitution de 1875, la ratification des traités à elle seule n'était pas suffisante pour les rendre exécutoires sur le territoire national, il fallait en outre qu'un traité ratifié fût également promulgué et publié en France, et c'était seulement après cette promulgation que le traité trouvait force de loi et par conséquent obligeait les autorités internes. L'art. 26 de la nouvelle Constitution, au contraire, donne force de loi au traité en droit interne en même temps qu'il devient obligatoire en droit

(1) M. Lavergné, article publié dans *Le Monde* du 22 octobre 1952; dans le même sens, L. Rougier, op. cit. p. 420 à 421.

international. La ratification régulière, en effet, rend le traité exécutoire sans qu'il soit besoin d'une autre disposition législative. (1)

Mais, cet article parle des traités régulièrement ratifiés, c'est-à-dire ceux ratifiés suivant la procédure prévue à l'art. 27. (Traités qui modifient " les lois internes françaises" par exemple) Nous devons alors examiner l'art. 27 pour savoir quelles sont les lois internes françaises qui peuvent être modifiées par un traité et dans quelle mesure la ratification d'un tel traité est régulière au regard du droit interne.

Nous savons que l'art. 27 statue que "les traités relatifs à l'organisation internationale... ceux qui modifient les lois internes françaises ne sont définitifs qu'après avoir été ratifiés en vertu d'une loi." Cet article ne spécifie pas ce qu'il faut entendre par lois internes. Si on prend ce terme dans un sens large, c'est-à-dire dans un sens embrassant les lois constitutionnelles, il faut admettre le même sens aussi pour la loi qui

(1) Voir dans le même sens; P. Niboyet, *La Constitution nouvelle et certaines dispositions de droit international*, Rec.Dalloz, Chr., 1946, pp. 89 et ss.; Ch. Rousseau, *Le régime actuel de conclusion des traités en France*, Mélanges en l'honneur de G. Scelle (*La Technique et les principes de droit public*) t. II, 1950, pp. 573 et ss.; J. Donnedieu de Vabres, *La Constitution de 1946 et le droit international*, Rec. Dalloz, Chr., 1948, pp. 5. et ss.; M. Sibert, *Droit international public*, Cours de Doctorat, Paris, 1953, p. 76; P. de Visscher, *Les tendances internationales des constitutions modernes*, Rec. Cours 1952, vol. 80 pp. 557 à 558; Avis donné au Gouvernement belge, Doc. parl. précité.

autorise la ratification, car on ne peut pas accepter deux sens différents pour le même mot dans le même article de loi ; et, si on admet qu'il s'agit d'une loi ordinaire pour autoriser la ratification, il faut nécessairement, interpréter "les lois internes françaises" d'une manière stricte, comprenant seulement les lois ordinaires.

Il est donc indispensable de chercher dans une autre direction l'interprétation convenable de cet article.

En ce qui concerne les termes "ne sont définitifs qu'après avoir été ratifiés en vertu d'une loi", précisons que ce n'est pas le législatif qui ratifie le traité. Il donne simplement son consentement, il autorise le Président de la République à ratifier le traité ; celui-ci reste, en effet, libre de ne pas le faire. (1)

En outre, la loi de ratification n'est pas vraiment une loi, le parlement ne jouit, dans ce cas, ni du droit de l'initiative, ni de celui de l'amendement. Comme l'écrit M. Ch. Rousseau : "L'acte voté par le Parlement et qui habilite le Président de la République à ratifier un traité, n'a d'une loi que le nom. C'est une simple autorisation en forme législative, et rien de plus, que bien des particularités différencient radicalement d'une loi ordinaire." (2)

La loi de ratification d'un traité n'étant qu'une auto-

(1) Voir dans le même sens, L. Preuss, Droit International et droit interne dans la Constitution française de 1946, *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, juillet-décembre 1951, p. 199.

(2) Ch. Rousseau, article publié dans *Le Monde* du 11 août 1954.

isation sans effet obligatoire, il n'est pas nécessaire de recourir à la procédure de vote particulière aux lois constitutionnelles. Il en résulte, par conséquent, que pour donner cette autorisation, la majorité simple suffit, la Constitution ne pose aucune autre condition.

Nous pouvons maintenant donner, sur cette base, une définition logique de ce qu'il faut entendre par "lois internes" modifiables par traité.

D'une part, pour autoriser la ratification d'un traité, le constituant n'exige qu'un vote à la majorité simple et, d'autre part, il n'a logiquement pas voulu accorder le pouvoir de disposer de la Constitution à des organes autres que ceux qu'il a lui-même prévus ; il s'ensuit donc que des "lois internes" ne peuvent être entendues que des lois ordinaires, élaborées par un vote à la majorité simple et pouvant être modifiées en vertu d'un vote à la même majorité.

Cependant, comme nous l'avons précédemment vu, étant dans la nature des traités internationaux de limiter la souveraineté nationale et par là-même d'avoir parfois certaines incidences sur certaines dispositions constitutionnelles, on peut admettre que les termes "des lois internes" comprennent aussi des lois constitutionnelles mais seulement dans la mesure où ces lois constitutionnelles se trouvent en contradiction avec les traités internationaux ordinaires limitant la souveraineté et non avec les traités extraordinaires impliquant transfert ou abandon de souveraineté.

Bref, ce que nous entendons de l'art. 27, c'est que : premièrement, une autorisation législative pour ratifier les traités qui modifient les lois internes suffit sans aucune autre

condition de forme et, deuxièmement, les “lois internes”, pouvant être modifiées par les traités, ne sont que les lois ordinaires en général et les lois constitutionnelles pour autant qu’elles soient incompatibles avec les limitations que les traités apportent habituellement à la souveraineté nationale.

On peut alors conclure que si le législateur est appelé à donner son autorisation afin de ratifier un traité modifiant les lois constitutionnelles en dehors des cas implicitement prévus par l’art. 27, il lui faut refuser cette autorisation avant qu’une révision de la Constitution n’intervienne. Faire le contraire, serait méconnaître la Constitution et l’autorisation de ratification donnée dans ce cas constituerait, en droit interne, un acte illicite.

Cette conclusion s’impose, surtout à défaut d’une juridiction constitutionnelle (1), du fait que le législateur est

(1) Il est vrai que le Président de la République peut conjointement avec le Président du Conseil de la République (avec consentement de la majorité des membres de ce Conseil) saisir le Comité constitutionnel aux fins d’examiner la conformité d’une loi votée par l’Assemblée Nationale avec la Constitution, mais:

1— la loi de ratification n’étant qu’une simple autorisation, nous ne pensons pas que celle-ci puisse tomber sous le coup de ces dispositions;

2— le fait que les membres du Comité sont élus par les Assemblées, d’une part, et que l’intervention du Comité dépend du consentement de la majorité des membres du Conseil de la République d’autre part, donne à ce Comité un caractère plutôt politique que juridique;

le seul juge de la constitutionnalité de ses actes. Il est tenu non seulement de respecter lui-même strictement les dispositions de la Constitution, mais aussi de veiller que celles-ci soient respectées par les autres organes de l'Etat.

Il ne nous reste plus qu'à dire quelques mots sur la volonté du constituant d'exiger l'autorisation législative pour la ratification des " traités relatifs à l'organisation internationale".

Si le constituant a prévu l'intervention du législateur spécialement pour ce cas, c'est parce que les limitations que les traités relatifs à l'organisation internationale apportent à la souveraineté nationale ont, plus souvent, pour effet de tracer certaines limites à l'exercice des compétences par les organes étatiques constitutionnellement désignés. En les soumettant au contrôle du Législateur, le constituant a, en effet, voulu préserver la souveraineté nationale d'une atteinte plus grave que lui portent ces traités dans leur cadre normal et habituel. Le gouvernement écrit à ce sujet M. Donnedieu de Vabres, "était suspect d'arbitraire ; c'est de son internationalisme que se méfient aujourd'hui les constituants. En même temps qu'elle consacre la primauté du droit des gens, la Constitution fait de la souveraineté nationale la pierre angulaire de ce droit et de son système." (1)

3— le fait que la constatation de la non-conformité de la loi avec la Constitution, par le Comité, aboutirait à mise en oeuvre de la procédure de la révision constitutionnelle et non à l'infirmité de la loi inconstitutionnelle, rend ce contrôle à peu près illusoire (voy. les art. 90 à 93 de la Constitution).

(1) Donnedieu de Vabres, op. cit., p. 8.

B. - La supériorité des traités sur les lois internes. -

L'art. 28 de la Constitution, en statuant que les dispositions des traités diplomatiques "ne peuvent être abrogées, modifiées ou suspendues qu'à la suite d'une dénonciation régulière", établit la supériorité des traités internationaux, surtout sur les lois postérieures.

Il faut faire remarquer, tout d'abord, que sur la portée pratique] de ces dispositions, une divergence de vue existe en doctrine. Pour certains auteurs le juge interne doit, selon l'art. 28, refuser d'appliquer une loi postérieure contraire à un traité (1). D'autres pensent, au contraire, que le juge interne, n'ayant pas le pouvoir de contrôler la constitutionnalité des lois, doit s'incliner devant la volonté formelle du législateur et appliquer ainsi la loi postérieure contraire à un traité. (2)

(1) Voir: Donnedieu de Vabres, op. cit p. 6; Niboyet, Rev. crit. vol. 37, 1948, p. 283 et Cours de droit international privé, Paris, 1946, p. 44.

(2) Voir: Batiffol, Rev. crit. dr. inter. privé 1947 vol. 36 p. 431 et Traité élémentaire de droit international privé, 1949, pp. 40 à 42; Pinto, Eléments de de droit constitutionnel, 1948, p. 333; Motulsky, Rev. crit. 1949 vol. 38, p. 63; Mouskhely, Le traité et la loi dans le système constitutionnel français de 1946, Zeitschrift für ausländischer öffentlicher Recht und volkerrecht, 1950, p. 115; P. de Visscher, Les tendances internationales des constitutions modernes, Rec. Cours 1952, vol. 80, p. 566; Avis des quatre professeurs, donné au Gouvernement belge, Doc. parl. précité.

N'entrons pas dans cette discussion qui déborde le cadre de notre étude et disons simplement que le législateur est tenu, d'après l'art. 28, de s'abstenir de légiférer à l'encontre d'un traité diplomatique, et que la loi postérieure contraire à un traité est indiscutablement inconstitutionnelle.

Mais cette affirmation ne résoud guère notre problème parce que :

1. L'interdiction de voter une loi contraire à un traité s'impose seulement au législateur ordinaire, étant donné que le constituant d'aujourd'hui ne peut en aucun cas limiter les pouvoirs du constituant de demain.

2. En supposant que les traités aient une autorité supérieure même à celle des lois constitutionnelles, doivent-ils encore être régulièrement ratifiés et publiés. Or, nous avons constaté plus haut que la ratification d'un traité modifiant des lois constitutionnelles, en dehors des limites prévues par la Constitution elle-même, n'est plus, au regard du droit interne, une ratification régulière, mais un acte illicite (1)

Il résulte de ces développements que le titre IV de la Constitution ne justifie pas non plus à lui seul la conclusion des traités impliquant transfert ou délégation de souveraineté nationale.

§ 3. — Paragraphe 15 du préambule de la Constitution. —

Ce paragraphe est ainsi rédigé : "sous réserve de

(1) Voir dans le même sens M. J. Mast, Les transferts de souveraineté et la revision de la Constitution, *Annales de droit et de sciences politiques*, t. XIII, no 52, 1953, p. 43.

réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix».

Pour qu'on puisse invoquer ces dispositions comme une base constitutionnelle des transferts de souveraineté, il faut d'abord répondre aux questions suivantes:

Quelle est la valeur juridique du préambule ? Quelle est la signification de "limitations de souveraineté" ? Par quelle voie peut-on consentir à ces limitations ?

Et puis, il faut examiner les conditions posées par le paragraphe 15 et voir si ces conditions sont réalisées à propos du traité instituant la C.E.C.A.

A. - La valeur juridique du préambule. -

Il a été dit que ce préambule n'était qu'un ensemble de principes de moralité politique dépourvu de valeur juridique; d'où la nécessité d'examiner la valeur de celui-ci. (1)

Les débats des constituants à ce sujet ne jettent aucune lumière sur le problème. L'art. 46 du projet de la première Constituante a été adopté à la suite d'applaudissements unanimes (2). Le même texte, devenu les paragraphes 14 et 15 du préambule, fut voté sans débat, à la

(1) Cf. sur ce point, M. Laferrière, Manuel de droit constitutionnel, 2ème éd. 1947, p. 962; Pelloux, Le préambule de la Constitution de 1946, Rev. dr. publ. 1947, p. 389; Vedel, Manuel de droit constitutionnel, Sirey, 1949, pp. 326 et 327; Waline, Notes de jurisprudence, Rev. dr. publ. 1950, p. 691, et sur la valeur juridique du Préambule, p. 694.

(2) Journal officiel, Débats, P. 1728, 11 avril 1946 et en deuxième lecture, 2047, 19 avril 1946.

deuxième Constituante. (1)

M. André Philip, qui était Président de la Commission de la Constitution, reconnaît au préambule une valeur juridique indiscutable. Il écrit notamment : "Celui-ci (préambule) remplace les anciennes déclarations des droits; ce sont des règles qui expliquent et éclairent tout le texte de la Constitution ; certaines prévoient leurs conditions d'application et ont une valeur juridique pleine; d'autres ont besoin d'une loi d'exécution réglementant ces conditions. Elles constituent un ordre donné au législateur. La règle posée par le préambule s'impose donc à l'Assemblée qui doit la mettre en exécution par des traités, toutes les fois que l'occasion s'en présente. Le préambule représente une norme juridique à caractère supra-constitutionnel ; cela vient d'être affirmé par le Conseil d'Etat qui a annulé la décision du Gouvernement interdisant à des étudiants de se présenter à l'E. N. A. (Ecole Nationale d'Administration), comme contraire au préambule de la Constitution." (2)

Pour M. Scelle, le préambule a une valeur supérieure même à celle de la Constitution. Il le considère "ainsi que les Déclarations de Droits, nationales ou internationales, comme de véritables normes supra-constitutionnelles." (3)

M. Vedel en estimant que le préambule a, tout de même,

(1) J. O. Débats sur le préambule, 28-29 août 1946, pp. 3.300 et ss.; cf. p. 3.433 pour les deux paragraphes; 28 septembre 1946, deuxième lecture, p. 4190 et ss.

(2) André Philip, article précité, *Le Monde* du 9 juin 1954.

(3) G. Scelle, op. cit. Note sous p. 1019.

des effets de droit, rappelle que le Conseil d'Etat sur la base de ce préambule a renversé sa jurisprudence traditionnelle relative à l'interdiction de la grève des agents publics. Il ajoute enfin : "Mais qui soutiendra que le préambule, destiné par définition à énoncer certains principes fondamentaux, ne doive être ni lu, ni suivi par le législateur, même si le juge, qui lui, est tenu par la lettre des lois, ne peut faire prévaloir ces principes contre celles-ci? Qui soutiendra que demain le Parlement pourrait, sans violer la Constitution rétablir l'inégalité des sexes, supprimer le droit syndical ou la liberté de la presse, sous prétexte que ces droits ne sont garantis que par le préambule, lequel n'aurait pas de valeur juridique?" (1)

Le fait que les dispositions législatives contraires aux principes énoncés dans le préambule ne tomberaient pas sous le contrôle du Comité constitutionnel, ne constitue pas une raison pour croire que ces principes sont dépourvus de valeur juridique ; parce que :

1- Le contrôle de la constitutionnalité des lois exercé par le Comité, étant plutôt politique que juridique, est inefficace et il a pour effet de procéder à une revision de la Constitution ou de servir d'office de conciliation entre le Conseil de la République et l'Assemblée Nationale (2);

2- Les lois en contradiction avec le titre XI lui-même relatif à la révision de la Constitution ne seraient pas non plus soumises à ce contrôle et il est évident que personne ne peut

(1) G. Vedel, article publié dans *Le Monde* du 15 juin 1954.

(2) Voir: Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, 2e édition, 1947, le contrôle de la constitutionnalité des lois, p. 951; J. Lemasurier, *Difficultés relatives à l'interprétation des art. 91 et 92 de la Constitution*, *Rev. dr. publ.* 1952, p. 176.

prétendre que le titre XI manque de valeur juridique.

Nous pensons donc, avec M. Vedel, qu'à l'exception de ses parties imprécises qui ne peuvent pas être de véritables règles de droit (1), "le préambule, texte voté par la Constituante, sous le titre général recouvrant l'ensemble du texte constitutionnel, soumis comme tel au référendum, fait partie intégrante de la Constitution, et a, au minimum, une valeur juridique égale à celle-ci." (2)

En ce qui concerne le paragraphe 15 de ce préambule, nous croyons qu'il a un caractère permissif et non impératif ; c'est-à-dire que l'organe compétent pour consentir aux limitations de souveraineté est, selon ce paragraphe, autorisé et non obligé, à le faire toutes les fois que l'occasion s'en présente.

Il y a lieu de mentionner ici l'opinion d'après laquelle la portée du paragraphe 15 se borne aux limitations de souveraineté consenties en faveur de la seule Organisation des Nations-Unies. Cette opinion a été émise par M. Aumeran, lors des débats sur le traité instituant la C.E.C.A. devant l'Assemblée Nationale. Il disait notamment : "Mais les travaux préparatoires nous éclairent sur le véritable objet de cet alinéa. Les membres des deux Assemblées constituentes qui l'ont élaboré se référaient

-
- (1) Par exemple le paragraphe 14 du préambule qui est ainsi rédigé : «La République française fidèle à ses traditions se conforme aux règles du droit public international».
- (2) M. Vedel, Manuel de droit constitutionnel, Sirey 1949, p. 326; dans le même sens, Pinto, Eléments de droit constitutionnel, 1948, p. 452; cf. aussi M. Duverger, Manuel de droit constitutionnel, P. 374; et MM. Laferrière, Pelloux et Waline, précédemment cité.

aux limitations de souveraineté consenties au profit de l'O. N. U., et d'elle seule.» (1)

La réponse de M. Coste-Floret à M. Aumeran sur ce point, était parfaite. On ne peut rien ajouter à ce qu'il a dit : «Mais il est un principe d'interprétation des lois en vigueur dans tous les Etats et dans toutes les législations, c'est qu'on n'a recours aux travaux préparatoires que lorsque le texte n'est pas clair. Or, le texte du paragraphe 15 est parfaitement clair; il impose deux conditions : la réciprocité et le service de la paix; il n'en impose pas une troisième. S'il avait voulu le faire, le législateur l'aurait rédigé ainsi : sous réserve de réciprocité, la France consent aux Nations-Unies les limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix.» (2)

B. - Limitations de souveraineté. -

On a argué que le paragraphe 15 du préambule ne peut pas être invoqué pour fonder des transferts de souveraineté, puisqu'il prévoit des traités de limitations de souveraineté dans lesquels les compétences sont exercées tout de même, bien que d'une manière limitée, par les organes nationaux, tandis qu'un traité de transfert de souveraineté a pour effet de confier l'exercice de ces compétences à des organes internationaux ou supranationaux. (3)

(1) M. Aumeran, Assemblée Nationale, séance du 6 décembre 1951, J. O. Débats pp. 8876 et ss.

(2) M. Coste-Floret, Ibid. p. 8881.

(3) Voir M. Debré, Contre l'armée européenne, Politique étrangère, nov. 1953, pp. 396 et ss., surtout p. 398 à 399, et son inter-

C'est ainsi que Madame Bastid, MM. Burdeau, Capitant, Eisenmann, Lampué et Sibert écrivaient: "D'une part, les Etats peuvent s'engager à se conformer dans l'exercice de leurs compétences à ces règles fixées par traité; ils peuvent, par exemple, s'engager à assister un Etat victime d'une agression, à participer à des mesures de police internationale, comme à prohiber le trafic des stupéfiants. Ces traités limitent la souveraineté de l'Etat, mais ne modifient pas sa structure. L'Etat contracte de nouvelles obligations internationales, mais sous réserve de les respecter, il continue d'agir par ses organes, selon sa Constitution. D'autre part, l'Etat peut par traité, transférer à un pouvoir supranational certaines de ses compétences. Il est alors dans ce domaine soumis à l'autorité de ce pouvoir; il a abandonné le droit de décision. Sa structure est donc affectée." (1)

Certes, il existe une différence profonde de nature entre une limitation de souveraineté et un transfert ou abandon de celle-ci. "Dans le premier cas, la règle à laquelle l'Etat se soumet a été acceptée librement par lui et est toute entière contenue dans le traité. Dans le second cas, l'Etat se soumet à l'avance

vention au Conseil de la République, le 27 octobre 1953, J. O. Débats, p. 1641 et ss.; cf. M. Duquet, article publié dans Le Monde du 22-23 mars 1953; M. Mast, Les transferts de souveraineté et la révision de la Constitution, Annales de dr. et de sci. pol. t. XIII, no 52, 1953, P. 42 à 43; Avis donné par les quatre professeurs au Gouvernement belge, doc. Parl. cham. 1952-53, no 696.

(1) Article publié dans Le Monde du 30 juillet 1954.

à des règles de droit dont il ignore le contenu et la portée et qui, au surplus, s'appliqueront immédiatement à ses sujets.»(1)

M. Reuter écrit à ce sujet : "Il y a transfert de compétence dans un traité, lorsqu'un Etat accepte non seulement des limitations, mais un dessaisissement de ses compétences au profit d'une organisation à laquelle il se trouve, en ce qui concerne les compétences transférées, subordonné". (2)

On voit donc que l'expression de "limitations de souveraineté", inscrite dans le paragraphe 15 du préambule, prise dans sa signification littérale, n'est pas en mesure de justifier constitutionnellement les transferts de souveraineté.

Cependant, nous pensons, avec M. P. de Visscher, que cette expression "doit être entendue dans son sens large qui embrasse les délégations et transferts des attributs de la souveraineté" (3). Et ceci, pour deux raisons : 1- prendre les termes de "limitations de souveraineté" dans leur sens strict, équivaldrait à dire que les dispositions du paragraphe 15 sont superflues ; car les traités diplomatiques, en général, et ceux relatifs à l'organisation internationale, en particulier, étant prévus au titre IV de la Constitution, impliquent naturellement des limitations de souveraineté ; 2- pour mieux assurer le progrès du droit des gens, il faut interpréter les règles du droit interne

(1) P. de Visscher, *Annales de Dr. et de Sci. Pol.* 1953, t.XIII, no 51. p. 37.

(2) P. Reuter, *la C.E.C.A.*, Paris 1953, no 97.

(3) P. de Visscher, *Les tendances internationales des constitutions modernes*, Rec. Cours 1952, vol. 80, P.549; dans le même sens R. Pinto, *Eléments de droit constitutionnel*, 1948, p. 334.

d'une manière permettant de les adapter, autant que possible, à l'ordre juridique international.

C. — Par quelle voie peut-on consentir à des limitations de souveraineté ? —

Le paragraphe 15 du préambule prévoit que ces limitations sont consenties "sous réserve de réciprocité". Cette réserve de réciprocité démontre indiscutablement que par voie de traités la France peut consentir aux limitations, transferts ou délégations de sa souveraineté. (1)

Mais, sur la question de savoir si cette réserve implique aussi l'abandon, par un acte unilatéral, d'une partie de la souveraineté au profit d'une institution internationale, il y a divergence de vue. M. Ganshof van der Meerch estime que l'attribution de compétence ne peut pas être faite par un acte unilatéral si elle a pour effet un abandon de souveraineté (2). M.P. de Visscher pense, au contraire, que "cette condition (réciprocité) implique simplement que dans les organismes supranationaux — qui ne sont évidemment concevables qu'à la condition que plusieurs Etats en fassent partie — les divers membres soient placés sur un pied d'égalité, cette égalité pouvant d'ailleurs être proportionnelle" (3).

Nous n'entrerons pas dans cette controverse qui ne relève pas de notre sujet. Ce qui est important pour nous et qui est hors

(1) Voir R. Pinto, op. cit., p. 334; Ganshof van der Meersch, Rapport à la XII^e journée interuniversitaire, Annales de dr. et de Sci. pol., t. XII, no 49, 1952, p. 418.

(2) Ganshof van der Meersch, op. cit., p. 419.

(3) P. de Visscher, op. cit., p. 550.

de doute, c'est que le paragraphe 15 du préambule permet la conclusion des traités impliquant transferts ou délégations de souveraineté.

Une question a été posée par les Professeurs Madame Bastid, MM. Burdeau, Capitant, Eisenmann, Lampué et Sibert, comme suit: "... il est incontestable qu'elle (disposition de l'alinéa 15) laisse entièrement ouverte la question de savoir quels sont les organes compétents pour limiter la souveraineté française dans l'intérêt de l'organisation et de la défense de la paix." (1)

On peut facilement répondre à cette question. Puisque, par voie de traités, on peut transférer ou limiter la souveraineté française, l'organe compétent pour ce faire, est normalement l'autorité constitutionnellement qualifiée pour faire des traités et cela bien entendu avec l'autorisation préalable du législateur ordinaire (art. 27 de la Constitution) ; car les traités de ce genre "modifient" à coup sûr les "lois internes françaises" (2).

Il nous reste maintenant à examiner les conditions auxquelles les limitations ou transferts de souveraineté peuvent être consenties.

D. - Les conditions.-

Le paragraphe 15 du préambule ne prévoit aucune condition spéciale de forme pour la conclusion des traités de

(1) Art. précité, *Le Monde* du 30 juillet 1954.

(2) Dans le même sens, Ganshof van der Meersch, *op. cit.*, p. 418; P. de Visscher, *op. cit.*, P. 550; R. Pinto, *op. cit.*, p. 334.

transfert de souveraineté ; il en résulte que ces traités sont soumis aux conditions que la Constitution a prévues pour donner effet aux traités internationaux. Le traité instituant la C.E.C.A. qui "modifie les lois internes françaises" et qui est "relatif à l'organisation internationale" devait donc être ratifié en vertu d'une autorisation législative, ce qui fut, d'ailleurs, fait.

Mais si ce paragraphe ne prévoit pas de conditions spéciales de forme, il pose, en revanche, deux conditions de fond : la réciprocité et le service de la paix.

En ce qui concerne la seconde condition, elle est cent pour cent politique et il appartient aux organes étatiques compétents d'apprécier si un traité sert l'organisation et la défense de la paix. Au point de vue juridique, cette condition ne peut faire objet d'aucune discussion (1).

La Condition de réciprocité, étant elle aussi dans une grande mesure une condition politique, peut tout demême être examinée du point de vue juridique.

Cette condition est juridiquement réalisée, lorsque toutes les parties contractantes d'un traité consentent aux mêmes limitations ou transferts de souveraineté et se soumettent à des mêmes règles de droit. Peu important les conséquences économiques ou politiques inégales qui peuvent résulter des dispositions d'un traité.

C'est ainsi que M. G. Scelle, en se refusant à accepter que la réserve de réciprocité implique une égalité absolue dans

(1) Voir dans ce sens, Ganshof van der Meersch, op. cit., p. 421 ;
P. de Visscher, op. cit., p. 550.

les conséquences des dispositions conventionnelles de chaque traité, écrivait: "Le traité, et surtout le traité multilatéral, obéit à la technique de la loi. La loi est égale pour tous. Cela signifie qu'elle produit les mêmes aménagements de compétence pour tous les sujets de droit qu'elle touche par sa généralité. Mais cela ne signifie pas et ne peut pas signifier, que l'usage de ces compétences engendre les mêmes situations matérielles bénéfiques ou coûteuses pour tous les signataires» (1).

La même idée a été exprimée par M. André Philip qui a écrit: "Il ne s'agit pas d'ergoter sur le sens du mot réciprocité ; de même que dans la loi interne, tous les citoyens sont soumis à la loi parce qu'elle est une disposition d'ordre général les visant tous, même lorsqu'elle ne les place pas tous dans une situation d'égalité matérielle, de même il y a réciprocité internationale lorsque tous les partenaires sont placés juridiquement dans la même situation soumis à la même autorité, et que les mêmes règles de droit s'appliquent à tous, même si dans leur contenu des différences matérielles peuvent se trouver exister.» (2)

Lors des débats parlementaires sur le Traité instituant la C.E.C.A., il a été parlé longuement de ces deux conditions. On a dit, par exemple, que la Communauté ne pouvait pas servir la cause de la paix ou que la condition de réciprocité n'était pas réalisée, puisque l'Allemagne fédérale ne jouissait

(1) G. Scelle, *op. cit.*, p. 1019.

(2) André Philip, article publié dans *Le Monde* du 9 juin 1954

pas encore de la souveraineté (1) ou que cette réciprocité n'existait pas, étant donné que les industries du Charbon et de l'Acier dans les six pays membres étaient placées dans des conditions différentes: les impôts directs et indirects, les prix de transport, les charges financières et sociales variant de pays à pays et cette variation se faisant d'une façon préjudiciable pour la France (2).

On voit bien que tous ces débats avaient un caractère politique et économique. Ils ne sont guère susceptibles d'un examen juridique. La question de savoir si la C.E.C.A. pouvait servir la paix était une question qui devait être résolue discrétionnairement par le Gouvernement et le Parlement. En ce qui concerne l'Allemagne fédérale, si sa souveraineté pouvait être politiquement mise en doute, juridiquement cette souveraineté existait dès que l'Allemagne participait, sur un pied d'égalité avec les autres Etats signataires, aux négociations et à la signature du Traité. Enfin, le fait que le Traité pouvait

(1) Voir Débats à l'Assemblée Nationale, 2^e. séance du 7 décembre 1951, J.O., p. 8.934.

(2) Voir Débats sur le projet de loi autorisant la ratification du Traité à l'Assemblée Nationale et au Conseil de la République.—Assemblée Nationale, les séances du 6 au 13 décembre 1951, surtout le discours de M. Florimond Bonte, 2^e séance du 6 décembre 1951, J.O. PP 8882 et ss.—Conseil de la République, les séances du 25 mars au 1^{er} avril 1952, surtout le discours de M. Mathieu, séance du 1^{er} avril 1952, J.O. PP 800 et ss., et le discours de M. Armengaud, séance du 25 mars 1952, J.O., PP. 727 et ss.

aboutir à des conséquences moins avantageuses pour les uns que pour les autres, n'a aucun effet sur la condition de réciprocité, laquelle est réalisée puisque tous les six Etats contractants ont transféré à la Communauté les mêmes compétences et ils se sont soumis à des règles identiques.

De l'étude que nous venons de faire, il résulte que la seule disposition constitutionnelle pouvant justifier, sur le plan du droit interne français, la conclusion du Traité instituant la C.E.C.A., est celle du paragraphe 15 du préambule de la Constitution de 1946.

CHAPITRE VIII.

La position du problème en droit constitutionnel italien

La souveraineté nationale "appartient au peuple, qui l'exerce, dans les formes et dans les limites de la Constitution" (art. 1. § 2 de la Constitution)

Le texte de cet article est précis : le peuple italien, titulaire de la souveraineté, l'exerce dans les limites et les formes prévues par la Constitution et, en particulier, conformément aux articles 70, 95, 98, 101, et 102 qui attribuent à des organes internes déterminés l'exercice des compétences législative, exécutive et judiciaire.

Un traité qui implique délégation de souveraineté est donc ouvertement en contradiction avec les dispositions des articles susmentionnés.

§ 1. - La solution prévue par la Constitution.

Y a-t-il une disposition constitutionnelle qui justifie la conclusion des traités de transfert de souveraineté ?

A. - Les dispositions des art. 80 et 87. -

Un tel traité peut-il être ratifié suivant la procédure prévue aux art. 80 et 87 de la Constitution ?

L'art. 87 statue que le Président de la République "ratifie les traités internationaux, après autorisation préalable des Chambres, si celle-ci est requise." Et l'art. 80 énumère les traités pour la ratification desquels l'autorisation des Chambres est exigée : "Les traités qui sont de nature

politique ou qui prévoient des arbitrages ou des règlements judiciaires, ou comportent des variations du territoire de l'Etat, des charges pour les finances, ou des modifications aux lois.»

Nous voyons ainsi que l'art. 80 prévoit les traités modifiant des lois mais il ne précise pas le genre de ces lois. Comme nous l'avons vu, dans le chapitre précédent, il n'est pas logique de penser que le législateur ordinaire puisse disposer de la Constitution par voie de traités, qu'il puisse faire, en autorisant la ratification d'un traité, ce qu'il ne peut pas faire par une loi.

Cependant, étant donné que tous les traités limitent plus ou moins la souveraineté nationale, nous croyons et nous l'avons d'ailleurs indiqué plusieurs fois au cours de cette thèse, que le terme «des lois», employé dans l'art. 80 de la Constitution italienne, embrasse (comme c'est le cas pour le terme «lois internes françaises» inséré dans le titre IV de la Constitution française) aussi des lois constitutionnelles pour autant qu'elles sont incompatibles avec les dispositions des traités, mais seulement des traités qui «limitent» la souveraineté nationale.

Quelle solution cherchera-t-on alors, lorsqu'un traité international dépasse son cadre normal de limitation de souveraineté et implique un transfert de celle-ci ?

M. Perassi estime que «serait inconstitutionnelle une loi qui autoriserait le Président de la République à ratifier un traité, d'où dériveraient pour l'Etat des obligations internationales, dont l'exécution serait contraire aux dispositions

de la Constitution : tel un traité qui exigerait une modification de l'organisation constitutionnelle de l'Etat ou la modification des compétences que la Constitution ou d'autres lois constitutionnelles attribuent aux régions . . . La ratification d'un traité de ce genre devrait être autorisée par une loi constitutionnelle.» (1)

L'autorisation parlementaire pour la ratification d'un traité n'étant pas, en effet, une loi, il ne saurait être question d'une loi constitutionnelle pour autoriser la ratification d'un traité même anticonstitutionnel.

La Constitution n'exige, pour la ratification de certains traités, qu'une simple autorisation des Chambres donnée dans la forme d'une loi ordinaire, c'est-à-dire, à la majorité simple.

Nous pensons donc que si le Parlement est appelé à autoriser la ratification d'un traité contraire à des dispositions constitutionnelles, il doit, étant tenu de respecter la Constitution, s'abstenir de donner cette autorisation avant qu'une révision de la Constitution n'intervienne.

B. - Les dispositions de l'art. 11. -

Mais si l'art. 80 de la Constitution ne contient pas de dispositions relatives aux traités impliquant délégation de souveraineté, l'art. 11 en revanche, dispose que l'Italie "consent " dans des conditions de réciprocité avec les autres Etats, aux

(1) T. Perassi, l'Etat dans la Communauté internationale, 18ème cahier de la Fondation nationale des sciences politiques 1950, p. 229.

limitations de souveraineté nécessaires à un ordre assurant la paix et la justice parmi les Nations...”

Nous devons mentionner tout d’abord que l’expression de “limitations de souveraineté”, pour les mêmes raisons que nous avons exposées dans l’étude de la Constitution française, doit être interprétée d’une manière qui embrasse la délégation ou le transfert des droits de souveraineté.

L’art. 11 de la Constitution italienne, comme le paragraphe 15 du préambule de la Constitution française, exige que les limitations de souveraineté soient réciproques, et nécessaires à un ordre qui assure la paix et la justice.

En ce qui concerne les conditions de réciprocité et service de la paix, l’étude que nous avons faite sur la Constitution française est également valable pour celle de l’Italie. Il nous semble, cependant, nécessaire de citer ici l’opinion un peu étonnante de M. Lenhoff sur l’art. 11; en effet, il estime que: “la Constitution italienne ne prévoit cependant aucun transfert de pouvoir souverain à des institutions internationales bien qu’elle annonce qu’elle (l’Italie) soutiendra les organisations dont le but est d’assurer la paix et la justice parmi les nations.” (1)

Nous ne pouvons pas admettre cette manière de voir qui est étrangère à la lettre et à l’esprit de l’art. 11 qui parle d’“un ordre assurant la paix et...”. Un tel ordre peut-il être établi en général autrement que par des institutions internationales? Ne faut-il pas admettre que le constituant en posant

(1) A. Lenhoff, La Constitution allemande et le droit international, Tulane Law review, oct. 1949, p. 35.

l'exigence de la réciprocité, avait spécialement en vue la création des organisations internationales en faveur desquelles les Etats consentent réciproquement aux limitations ou transferts de leur souveraineté ? En effet, la dernière phrase de l'art. 11, disposant que l'Italie "aide et favorise les organisations internationales ayant ce but (paix et justice)", se rapporte aux organisations dont l'Italie ne fait pas partie ou celles au profit desquelles les autres Etats ne consentent pas aux transferts de leurs droits de souveraineté.

§ 2. - Les dispositions de l'art. 11 apportent-elles une solution satisfaisante à notre problème ? -

Nous examinons dans ce paragraphe la question de savoir si les dispositions de l'art. 11 étaient suffisantes pour permettre au Parlement italien d'autoriser la ratification du traité instituant la C.E.C.A.

Au cours des débats parlementaires, les adversaires du plan Schuman soutenaient que ce traité était contraire à la Constitution et que, par conséquent, il ne pouvait être ratifié qu'en vertu d'une loi constitutionnelle.

Les arguments essentiels invoqués à l'appui de cette thèse étaient les suivants :

1- Abstraction faite des limitations ou transferts de souveraineté, le Traité viole plusieurs autres articles de la Constitution.

2- Selon les travaux préparatoires, le constituant, en élaborant les dispositions de l'art. 11 avait en vue un ordre international, universel et non une communauté européenne limitée.

3- Même les limitations de souveraineté prévues à l'art.

11 ne peuvent être consenties qu'en vertu d'une loi constitutionnelle.

4—Les conditions posées par l'art. 11 ne sont pas réalisées.

A.—Le Traité et certaines dispositions de la Constitution.

Certains députés et sénateurs estimaient que le Traité portait non seulement atteinte à la souveraineté nationale, mais qu'il violait, en outre, plusieurs règles constitutionnelles. C'est ainsi que M. Martuscelli disait, devant la Chambre des Députés : "Il y a.... toute une série de règles qui démontrent que le Traité, outre qu'il représente une limitation d'une importance sans précédent de notre souveraineté nationale, intervient également dans les matières importantes de notre Constitution." (1)

Il indiquait ensuite, à titre d'exemple, les articles de la Constitution violés par le Traité : l'art. 41 de la Constitution (lequel réserve exclusivement à la loi italienne la coordination et la direction de l'économie publique à des fins sociales) serait incompatible avec l'art. 2 du Traité qui dit expressément que la Communauté doit assurer les conditions qui permettent la répartition la plus rationnelle de la production etc ...; l'art. 102 de la Constitution selon lequel les fonctions juridictionnelles sont exercées exclusivement par des juges ordinaires, serait contraire à l'art. 14 du traité qui dit que les décisions de la Haute-autorité sont obligatoires dans tous leurs éléments (2); l'art. 92 du traité qui stipule que les décisions de la Haute-

(1) M. Martuscelli, débats parl. Chambre des Députés. séance du 12 juin 1952.

(2) M. Martuscelli avait sûrement en vue les pouvoirs de la Haute-Autorité qui ont une nature judiciaire.

Autorité comportant des obligations pécuniaires forment titre exécutoire, serait en contradiction avec le principe selon lequel toutes les décisions et jugements étrangers ont besoin d'un examen préalable, d'un exéquat pour pouvoir être exécutés en Italie ; et enfin, l'art. 113 de la Constitution, lequel garantit le recours par voie juridictionnelle contre toutes les mesures de l'autorité administrative, serait violé par le Traité du fait qu'il n'est pas possible de former un recours devant le Conseil d'Etat contre les décisions des autorités de la Communauté (1).

Sans entrer dans cette discussion, admettons que le Traité contient des dispositions incompatibles avec la Constitution ; mais, ce qui nous paraît étrange, c'est qu'on ait voulu distinguer ces incompatibilités des limitations ou transferts de souveraineté.

C'est, en effet, dans l'ensemble des dispositions du Traité, contraires à la Constitution, que résident les transferts d'une partie des droits de souveraineté ou les conséquences qui en découlent. Les droits de souveraineté une fois transférés sur une base constitutionnelle à une organisation internationale, leur exercice ne peut plus être réglé par le droit constitutionnel qui n'a pas effet sur le plan international.

C'est dans le même sens que M. Ambrosini, rapporteur de la majorité, répondait à M. Martuscelli. Il disait notamment : "... Martuscelli s'est référé aux dispositions des articles

(1) Voir dans le même sens ; La Rocca, débats parl. Cham. séance du 12 juin 1952 ; M. Rizzo, débats parl. Sénat, session du 14 mars 1952, 785e séance.

41 et 102 et à d'autres articles de notre Constitution pour montrer que le plan Schuman influe sur eux, en apportant une limitation à certains pouvoirs de l'Etat. Mais ceci est clair, et je l'ai moi-même mis en relief, dans le rapport écrit, en notant justement que le plan Schuman crée des organes dotés d'un pouvoir supranational qui limite, sur les points prévus par le Traité, le pouvoir jusqu'alors exclusif des Etats contractants.» (1)

B. - L'interprétation de l'art. 11 à la lumière des travaux préparatoires. -

Il a été également soutenu que d'après les travaux préparatoires de l'art. 11, les constituants auraient eu en vue les seules limitations de souveraineté consenties en faveur d'organisations internationales universelles, mais non en faveur d'une organisation européenne limitée incapable d'assurer la paix et la justice parmi les nations.

M. Martuscelli, faisant allusion au texte du projet original qui disposait à l'art. 4 que l'Italie «consent, sous conditions de réciprocité et d'égalité, aux limitations de souveraineté nécessaires à une organisation internationale qui assure...», et en se reportant aux travaux de la Commission des 75, disait que dans cette Commission «quelqu'un proposa de changer la formule de la disposition, en substituant les mots «ordre international» par les mots «ordre européen ou international» et ceci afin d'établir constitutionnellement la possibilité d'abdiquer partiellement la souveraineté nationale en faveur d'une organisation non encore universelle. A l'honorable Lussu, qui

(1) M. Ambrosini, Débats parl. Cham., séance du 12 juin 1952.

soutenait l'opportunité de cette modification, l'honorable Aldo Moro opposa que le mot "international" est plus large et donc plus compréhensible qu'une organisation simplement européenne, mais ceci ne fut pas l'avis de la Commission qui obtint que fût repoussée la modification avec cette précision que "ordre international" impliquait seulement le concept d'organe universel» (1). Et après avoir fait allusion à quelques propositions de ce genre rejetées par la Commission, il concluait que: "Il est certain qu'un quelconque traité international peut indirectement favoriser la paix et la justice. Mais il me semble que le constituant eut devant les yeux un organisme universel chargé d'assurer la justice et la paix, généralement et directement et non comme conséquence indirecte». (2)

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, on a recours aux travaux préparatoires, pour l'interprétation d'un texte qui n'est pas clair. L'art. 11 de la Constitution italienne est assez clair; pour pouvoir consentir aux limitations de souveraineté, il prévoit deux conditions: 1- que ces limitations soient nécessaires à un ordre assurant la paix et la justice parmi les nations; 2- qu'elles soient consenties réciproquement avec les autres Etats. C'est tout. Ce qui intéresse l'article 11, c'est que la paix et la justice soient assurées par un ordre quel qu'il soit. Peu importe que cet ordre soit universel, régional ou autre et qu'il assure la paix et la justice directement ou indirectement.

(1) Martuscelli, op. cit.

(2) Ibid.; dans le même sens, La Rocca, op. cit.

C. — L'application de l'art. 11 et la procédure prévue
à l'article 138. —

C'est M. Martuscelli qui estimait encore que même si le Traité pouvait être conclu en conformité avec l'art. 11, il devait, tout de même, être approuvé suivant la procédure prévue à l'art. 138 de la Constitution.

Répondant au discours de M. de Gasperi, alors Président du Conseil, qui déclarait au Sénat: "En ratifiant l'accord, nous ne faisons qu'une vraie et propre loi d'application constitutionnelle, qui ne fait que traduire en acte et seulement en partie ce qui a été établi par l'art. 11 de la Constitution... il n'y a aucune nécessité de revision constitutionnelle: celle-ci sert à modifier la Constitution non à la traduire en acte." (1), Martuscelli soutenait que selon l'art. 138 la procédure spéciale doit être observée non seulement pour la revision de la Constitution mais aussi pour les autres lois constitutionnelles. Il ajoutait que: "ces autres lois constitutionnelles" sont les lois qui règlent les matières non encore réglées par la Constitution et les lois d'achèvement de la Constitution; les premières ont un caractère incontestablement constitutionnel et les deuxièmes se trouvent parmi celles que la Constitution prévoit dans beaucoup de ses dispositions en formulant: "avec les lois de la République, seront réglées etc...". Pour Martuscelli, ces lois de la République, ne sauraient être toujours des lois ordinaires. Le législateur, en effet, ne peut éviter la forme d'une loi constitutionnelle si il se trouve face à un article constitutionnel qui admet

(1) De Gasperi. Débats parl. Sénat, séance du 15 mars 1952.

l'intervention du législateur ordinaire mais sous certaines conditions déterminées et sous certaines limites. Dans ce cas l'affirmation est seulement de principe et n'a pas de fondement juridique ; parce qu'on ne peut pas admettre que le législateur soit lui-même juge de son acte en ce qui concerne le respect des conditions et limites que lui impose la Constitution.

M. Martuscelli concluait, enfin, qu'étant donné que l'art. 11 prévoit certaines conditions pour consentir aux limitations de souveraineté, la loi autorisant la ratification du Traité est une loi constitutionnelle qui doit être votée suivant la procédure prévue à l'art. 138.

Il invoquait à l'appui de sa thèse l'opinion de certains constitutionnalistes. « Il suffit, disait-il, de lire le "Commentaire systématique de la Constitution italienne" de Calamandrei et Levi, à la page 97 du premier volume ; il suffit de lire le "Droit constitutionnel" de Balladore Pallieri, Professeur à l'Université catholique de Milan, lequel dit expressément que : "Quand la souveraineté de notre pays vient à être limitée selon l'art. 11, il faut alors la procédure de revision constitutionnelle, et on ne pourrait l'éviter en invoquant l'autorisation générale de l'art. 11." » (1).

Ce raisonnement nous paraît inacceptable pour deux raisons :

1- Dans tous les cas et tous les pays, surtout lorsque les règles constitutionnelles ne sont pas juridiquement sanctionnées, le

(1) Martuscelli, op. cit.

législateur ordinaire étant seul juge de la constitutionnalité de ses actes, est tenu de respecter minutieusement la Constitution. On ne peut pas priver le législateur de sa compétence pour la seule raison que dans l'exercice de celle-ci certaines conditions posées ou certaines limites tracées par la Constitution pourraient éventuellement ne pas être respectées.

2- L'autorisation de ratification d'un traité donnée dans la forme d'une loi, n'est pas, nous le savons, une véritable loi. Elle ne répond en conséquence pas aux dispositions de l'art. 138. La Constitution, en permettant à l'art. 11, la conclusion des traités impliquant limitation ou transfert de souveraineté, ne prévoit aucune condition spéciale de forme pour leur ratification. Celle-ci est donc soumise aux dispositions des art. 80 et 87 concernant la ratification des traités.

D. - Les conditions posées par l'art. 11. -

L'opposition soutenait enfin, devant le Parlement italien, que le Traité ne répondait même pas aux exigences de l'art. 11 de la Constitution, puisque la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier n'était pas un ordre assurant la paix et la justice et que les transferts de souveraineté qu'implique le Traité, n'étaient pas réciproques.

C'est ainsi, par exemple, que le Sénateur Jannaccone estimait que le Plan Schuman, n'étant qu'un cartel économique, ne pouvait qu'envenimer les différends en Europe. Il concluait, notamment, que le Plan Schuman ne pouvant assurer la paix, était contraire à la Constitution et sa ratification inconstitutionnelle (1). Le Sénateur Casadei, après avoir longuement

(1) Voir l'intervention de M. Jannaccone, Débats parl. Sénat, session du 11 mars 1952, 78^{oe} séance; dans le même sens La Rocca, op. cit.

parlé des pouvoirs souverains abandonnés en faveur de la Communauté charbon-acier, niait l'existence de la réciprocité en disant : "Non seulement les membres ne sont pas dans des conditions d'égalité en ce qui concerne l'égale cession de souveraineté" (1).

Nous avons vu dans notre étude sur le paragraphe 15 du préambule de la Constitution française que la question de savoir si un traité sert la cause de la paix, est une question purement politique qui ne peut en aucune manière faire l'objet d'une discussion juridique. "Dans chaque cas, écrit P. de Visser, il'appartiendra en effet à l'organe investi du Treaty-making power et au pouvoir législatif chargé d'autoriser la ratification d'apprécier discrétionnairement si le traité projeté est nécessaire à l'organisation et à la défense de la paix (France) ou à l'établissement d'un ordre assurant la paix et la justice parmi les Nations (Italie)" (2)

En ce qui concerne la condition de réciprocité, nous avons également constaté que celle-ci est juridiquement réalisée lorsque tous les Etats contractants se soumettent aux mêmes règles de droit et abandonnent les mêmes droits de souveraineté en faveur d'un organisme déterminé.

En bref, la conclusion du traité instituant la C.E.C.A. par l'Italie ne constitue guère une violation de la Constitution de ce pays.

(1) Voir l'intervention de M. Casadei, Débats parl. Sénat, session du 11 mars 1952.

(2) P. de Visser, op. cit., p. 550.

Il est vrai que plusieurs dispositions de ce Traité sont incompatibles avec la Constitution, mais c'est l'ensemble de ces dispositions, en effet, qui caractérise le Traité comme un traité impliquant transferts ou délégations de souveraineté.

Consentir aux limitations ou transferts de souveraineté est autorisé par l'art. 11 de la Constitution. Les règles de cet article, écrivait Franco Pierandrei déjà en 1948, "tracent le programme de la participation italienne à la construction d'un éventuel système politique de stricte solidarité internationale, qui correspond sans aucun doute aux plus profondes aspirations humaines, spécialement à une époque agitée comme celle que nous traversons".(1)

La condition de la réciprocité implique, sinon les actes unilatéraux (2) en tout cas les traités internationaux dont la ratification, à défaut d'une procédure spéciale, ne peut être soumise qu'aux règles des art. 80 et 87, lesquels ne prévoient pour la ratification de certains traités qu'une simple autorisation parlementaire donnée dans la forme d'une loi ordinaire. Or, comme écrit M. Ganshof van der Meersch, en Italie, "le droit de faire abandon au profit de l'ordre juridique international d'une part de souveraineté appartient donc aux organes constitutionnellement qualifiés pour faire des traités." (3)

(1) Franco Pierandrei, La Constitution de la République Italienne, Rev. dr. publ. 1948, p. 356.

(2) Voir P. de Visscher, op. cit., p. 550.

(3) Ganshof van der Meersch, Rapport précité, Annales de dr. et de sci. pol. 1952, tome XII, P. 418; dans le même sens, P. de Visscher, op. cit., p. 550.

Cette même condition de réciprocité est juridiquement réalisée, puisque l'Italie, en ce qui touche l'abandon de la souveraineté, n'a consenti rien de plus que les autres Etats signataires du Traité.

La C.E.C.A. est présumée constituer un ordre assurant la paix et la justice, du moment que le Parlement, en autorisant la ratification du Traité, l'a reconnue comme tel.

CHAPITRE IX.

La position du problème dans le droit constitutionnel de la République fédérale d'Allemagne

Aux termes de l'al. 2 de l'art. 20 de la Loi fondamentale de la République fédérale allemande de 1949: "Tout pouvoir émane du peuple. Celui-ci l'exerce par des élections et des votations, et par l'intermédiaire d'organes spéciaux de législation, du pouvoir exécutif et de juridiction."

La souveraineté appartient donc au peuple qui l'exerce directement par la voie des élections et des votations et indirectement par l'intermédiaire des organes législatif, exécutif et judiciaire que la Constitution désigne. Tout transfert ou délégation de pouvoir, fût-ce partiel, à des organes en dehors de ceux prévus par la Constitution, est contraire aux dispositions de l'art. 20.

Comment peut-on alors justifier constitutionnellement la conclusion du traité instituant la C.E.C.A. ? Les dispositions de la Constitution relatives à la conclusion des traités internationaux en général, permettent-elles la conclusion d'un tel traité ? Les règles inscrites à l'art. 25 apportent-elles une solution à ce problème ? Et, enfin, les dispositions de l'art. 24, sont-elles en mesure de résoudre la question ? Ce sont les questions qui seront examinées au cours de ce chapitre.

§ 1. Les dispositions constitutionnelles relatives à la conclusion des traités en général. -

L'art. 59 de la Constitution est ainsi rédigé: "1. Le président fédéral représente la Fédération à l'extérieur. Il conclut au nom de la Fédération les traités avec les Etats étrangers. Il accrédite et reçoit les représentants diplomatiques.

" 2. Les traités réglant les relations politiques de la Fédération ou ayant trait à des matières relevant de la législation fédérale requièrent l'agrément ou le concours des Assemblées législatives fédérales compétentes selon le cas, sous forme de loi fédérale. Pour..."

Ici, deux questions se posent: un traité impliquant le transfert de droits de souveraineté, a-t-il trait à des matières relevant de la législation fédérale et par conséquent peut-il être conclu, au sens de l'art. 59, al. 2, avec l'agrément des Assemblées législatives fédérales? Ou bien, un tel traité étant contraire à la loi fondamentale doit-il être approuvé suivant la procédure de la revision constitutionnelle prévue au 2ème ainea de l'art. 79? (1)

L'expression de "La législation fédérale" employée à l'art. 59, al. 2, n'impliquant pas la législation constitutionnelle (2), les Assemblées législatives fédérales ne peuvent donc

(1) Art. 79. al. 2: «l'adoption d'une telle voie exige le vote des deux tiers des membres de la Diète fédérale (Bundestag) et des deux tiers des voix du Conseil fédéral (Bundesrat).»

(2) Cependant, comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, dans la mesure où ils limitent la souveraineté nationale, les traités peuvent avoir une certaine incidence sur les dispositions constitutionnelles et à cet égard ils ne peuvent pas être considérés comme inconstitutionnels.

pas donner leur agrément à un traité inconstitutionnel. Ceci résulte en outre, de l'art. 20, al. 3 de la Constitution qui statue: "Le pouvoir législatif est tenu de respecter la Constitution..."

Le traité impliquant transfert des droits de souveraineté ne peut pas non plus être approuvé suivant la procédure de la revision constitutionnelle prévue à l'al. 2 de l'art. 79 parce que :

1. Aux termes de l'art. 79, al. 1 " la loi fondamentale ne peut être révisée que par une loi..." ; or, ni le traité, ni l'agrément donné sous forme de loi par le législateur au traité ne constituent une loi véritable.

2. Même si on pouvait approuver un traité inconstitutionnel par une loi votée, selon l'art. 79, al. 2, à la majorité qualifiée, il serait pourtant interdit, aux termes du 3^e al. de ce même article (1), de le faire pour des traités impliquant transfert des droits de souveraineté, parce que l'inconstitutionnalité de ces traités découle particulièrement de leur incompatibilité avec l'al. 2 de l'art. 20 de la Constitution.

Nous voyons de la sorte que les dispositions de l'art. 59 même combinées avec celles de l'art. 79, al. 2 ne sont pas susceptibles d'être considérées comme une base constitutionnelle solide pour permettre la conclusion des traités du type de celui instituant la C.E.C.A.

(1) L'al. 3 de l'art. 79 est ainsi rédigé: «toute révision de la présente loi fondamentale qui toucherait à l'organisation de la Fédération en pays, au principe de la participation des pays «Länder» à la législation ou au principe des art. 1 et 20 est interdite.»

Cependant le Professeur Kaufmann raisonne exactement dans un sens contraire. Au cours de son discours prononcé devant le Bundesrat le 15 juin 1951 (1), il estimait que, même à défaut de l'art. 24 de la Constitution (relatif au transfert des droits de souveraineté), la Fédération pouvait, en se basant sur les art. 32, 59 et 73 de la Constitution, conclure des traités qui impliquent ce transfert.

Tout d'abord, il est d'avis qu'étant donné que l'art. 79 de la Constitution, ne permet pas que la loi fondamentale soit touchée dans ses traits essentiels et dans sa structure de base, cette loi, pour pouvoir être à tout moment adaptée aux conditions de la vie publique, requiert une interprétation large et extensive de ses dispositions ; comme c'est le cas pour la Constitution des Etats-Unis où grace aux pouvoirs de la Cour suprême d'interpréter, d'une manière large et extensive, les dispositions constitutionnelles, cette Constitution rigide, qui est restée, à l'exception de quelques amendements minimes, la même depuis sa création jusqu'à aujourd'hui, a toujours répondu aux exigences et aux conditions de tous les temps.

M. Kaufmann fait ensuite allusion aux art. 32, 59 et 73 de la Constitution, selon lesquels :

1- Sauf quelques petites exceptions, la compétence en matières d'affaires étrangères appartient à la Fédération (La

(1) Voir discours du Prof. Kaufmann, Deutscher Bundesrat, Comptes rendus de la session extraordinaire du 15 juin 1951, pp. 19 et ss. (Ce document a été publié à Bonn, le 20 juin 1951).

Constitution, art. 32) (1) .

2- Seul le Président de la Fédération a le droit de la représenter dans les relations internationales (Constitution, art. 59, al. 1) .

3- Les affaires étrangères se rangent en premier lieu parmi les matières qui relèvent du droit de législation exclusive de la Fédération (Constitution art. 73). Il estime que le transfert des droits de souveraineté visé à l'art. 24 de la Constitution, faisant partie des affaires étrangères, aurait pu faire l'objet d'un traité conclu par la Fédération même si cet article n'avait pas existé.

M. Kaufmann prétend que "Les droits de souveraineté sont souvent transférés dans les traités internationaux, c'est le cas lors de l'institution d'un tribunal arbitral international ; c'est souvent le cas des commissions fluviales qui reçoivent des compétences judiciaires et administratives comme par exemple La Commission Centrale du Rhin.....

..... En outre, les commissions de plébiscite possèdent toute une quantité de droits de souveraineté... ainsi dans ces exemples on voit le transfert des droits de souveraineté à des organes internationaux et personne n'a jamais douté que cette compétence appartient aux pouvoirs d'un Etat." (2)

(1) L'art. 32 dans son al. 1^{er} dispose que «Les relations avec les Etats étrangers incombent à la Fédération» et à son al. 3^e prévoit que «Les Länder peuvent passer des traités avec des Etats étrangers avec l'assentiment du Gouvernement fédéral dans la mesure de leur compétence législative».

(2) M. Kaufmann, op. cit. p. 20; Voir dans le même sens von

Et, enfin, après avoir estimé que les Etats ont transféré les droits de souveraineté à la S.d.N. et à l'O.N.U., il conclut que: "Tout ce qu'on trouve dans l'art. 24 déjà se trouve en principe dans les art. 32, 59 et 73. La notion des affaires étrangères est élastique parce qu'elle n'a pas une limite précise. Plus l'intégration des Etats de l'Europe (ou les Etats du monde) doit être réalisée, plus la compétence des organes chargés des affaires étrangères sera automatiquement élargie." (1)

Sur bien des points, nous ne sommes pas d'accord avec le Professeur Kaufmann et nous ne pouvons pas partager sa manière de raisonner.

En ce qui concerne l'interprétation large et extensive des dispositions constitutionnelles, nous sommes en principe d'accord avec M. Kaufmann ; mais il ne faut pas perdre de vue que l'interprétation est valable tant qu'elle reste dans le cadre normal de l'interprétation, c'est-à-dire tant qu'elle ne va pas à l'encontre du texte interprété. Par exemple, une interprétation de l'art. 20, al. 2, tendant à rendre compatible avec le texte de cet article, le transfert, même partiel, des droits de souveraineté, ne constitue pas, à notre avis, une interprétation juste et valable ; ce serait détourner la signification de cet article, ce serait aller ouvertement à l'encontre du sens et de l'esprit de celui-ci.

Merkatz, verhandlungen des Deutschen Bundestages I. Wahlperiode 1949 (Délibérations du Bundestag allemand, 1ère législature 1949), Bulletin sténog. vol. 10, Bonn, 1952, 183ème séance, 10 janvier 1952, p. 7736 à 7737.

(1) Kaufmann, op. cit. p.21.

L'interprétation que M. Kaufmann donne des art. 32, 59 et 73 de la Constitution ne nous paraît pas non plus admissible. Il est vrai que la compétence en matière d'affaires étrangères et de relations internationales appartient d'une façon exclusive à la Fédération, mais dans l'exercice de cette compétence comme dans toutes les autres matières, les organes de la Fédération sont incontestablement tenus de respecter les dispositions constitutionnelles. Non seulement un transfert d'une part des droits de souveraineté, mais encore tout acte international par lequel la Fédération voudrait mettre fin à son existence rentreraient incontestablement dans le cadre des affaires étrangères. Cependant, on ne peut admettre que la compétence en matière d'affaires étrangères soit une compétence illimitée et que les organes respectifs du seul fait qu'ils tiennent leur compétence de la Constitution, peuvent aller jusqu'à violer les principes fondamentaux de cette Constitution.

Dans les précédents que le Professeur Kaufmann cite à l'appui de sa thèse, nous ne voyons pas, à vrai dire, un transfert des droits⁷ de souveraineté. Les Etats, en effet, se soumettaient, en pleine connaissance de cause, à certaines règles déterminées, mais ils n'avaient jamais admis de se soumettre d'avance à des règles qui seraient édictées à l'avenir par des organes internationaux ; et si certains de ces organes exerçaient parfois des compétences particulièrement vastes, ils ne pouvaient en aucun cas se substituer à des organes nationaux, étatiques.

L'institution d'un tribunal arbitral international ou l'adhésion à la S.d.N. et l'O.N.U., n'exigent pas le transfert des droits de souveraineté nationale, car, c'est seulement sur le plan international que les Etats sont liés par les décisions de ces organisations ; à l'intérieur et à l'égard des nationaux,

la souveraineté continue à être exercée par les autorités nationales.

En ce qui concerne la Commission centrale du Rhin, elle a pu fonctionner comme Cour d'appel, mais facultativement et non obligatoirement (1). En outre, ses décisions ne formaient jamais, comme c'est le cas pour les décisions de la Cour de Justice de la C.E.C.A., titre exécutoire sur les territoires des Etats. (2)

Si les commissions de plébiscite exerçaient des compétences administratives étendues, elles ne les exerçaient que sur un territoire où justement l'exercice de la souveraineté d'un Etat déterminé était en cause et dont la population était invitée à manifester, par voie de plébiscite, sa volonté sur ce point. En effet, dès le résultat du plébiscite connu et la souveraineté d'un Etat sur le territoire établie, les commissions de plébiscite cessaient d'exercer leurs pouvoirs.

Il faut se rappeler enfin que si certains engagements pris par l'Allemagne en vertu du traité de Versailles, malgré leur incompatibilité avec certaines dispositions de la Constitution de Weimar, n'ont pas été considérés comme inconstitutionnels, c'était parce que cette Constitution prévoyait à son art. 178, al. 2 que la Constitution ne porterait pas atteinte aux stipulations du traité de Paix de 1919.

(1) Voir F. Muench, Le transfert des droits de souveraineté aux organismes internationaux, *Rev. inter. franç. du dr. des gens* 1951, p. 157.

(2) Voir Pierre Albert Chiesa, Le Régime international du Rhin et la participation de la Suisse, thèse, Genève, 1952, p. 69 à 70.

§ 2.— Dispositions de l'art. 25 de la Constitution.—

L'art. 25 de la Constitution de 1949 est ainsi rédigé :
“Les règles générales du droit international font partie intégrante du droit fédéral. Elles priment les lois et font naître directement des droits et des obligations pour les habitants du territoire fédéral.”

Cet article a remplacé l'art. 4 de la Constitution de Weimar qui stipulait que: “Les règles généralement reconnues du droit international public sont une partie du droit de l'Empire allemand ayant un caractère obligatoire.”

A. — L'origine du principe énoncé à l'art. 25.—

L'origine de ce principe se trouve dans l'adage “International law is part of the law of the land” qui, depuis très longtemps, constitue la base du système juridique anglais, consistant à l'adoption automatique, dans le droit interne, des règles du droit international coutumier. (1)

La règle “International law is part of the law of the land” permet au juge anglais d'appliquer les règles coutumières du droit international comme faisant partie du droit interne même si ces règles ne font pas l'objet d'une reconnaissance ou réception formelle de la part du législateur. En effet, “le juge, écrit P. de Visscher, est autorisé à appliquer les règles du droit international coutumier auxquelles l'Angleterre a adhéré, soit expressément, soit tacitement. Cette adhésion, ce sont les juges eux-mêmes qui, dans le silence de la loi, sont aptes à la constater...” (2)

(1) Voir p. de Visscher, op. cit. pp. 522 et ss.

(2) P. de Visscher, op. cit. p. 524.

Cependant, si une loi est expressément et formellement contraire à une règle du droit international commun, c'est cette loi qui doit être appliquée ; car le juge doit obéir à la volonté formelle de l'Etat dont il ressort. (1)

Ce système n'est pas seulement consacré par les Etats anglo-saxons, mais par tous les Etats civilisés ; car : "L'incorporation spéciale qui peut se concilier avec la nature propre du traité, règle spéciale et précise inscrite dans un texte écrit, ne se concilie pas avec la nature du droit international coutumier dont l'évolution constante s'oppose à ce que ses normes soient figées dans un acte formel de réception qui participerait, par sa portée générale à la nature de l'acte législatif." (2)

C'est ainsi que, dans la plupart des Etats, les juges appliquent, sans hésitation et en l'absence de toutes lois interne, les règles du droit international coutumier chaque fois qu'elles sont susceptibles d'être appliquées dans un litige dont ces juges sont saisis (3).

Le Tribunal des conflits de Prusse déclarait déjà en 1882 que: "La règle de droit international, reconnue par tous les autres grands Etats civilisés, et selon laquelle la propriété

(1) Voir Walz, Droit international et droit interne, Rec. Cours 1937, vol. 61, p. 402.

(2) P. de Visscher, op. cit. p. 526.

(3) Sur la jurisprudence des principaux Etats, voy. R. Masters, International law in national courts, New-York, 1952, p. 40 et ss. (cité par p. de Visscher, op. cit. p. 527); sur le système français, Ch. Rousseau, Principes généraux..., p. 851.

des Etats étrangers ne peut être saisie, est applicable par les Cours prussiennes encore que cette règle ne soit énoncée ni dans une loi prussienne ni dans un traité conclu par la Prusse.» (1)

Nous voyons donc qu'en fait l'art. 4 de la Constitution de Weimar n'a rien innové (2); il a simplement donné une base constitutionnelle à une pratique qui trouvait naguère sa justification dans la coutume.

Il y avait pourtant une nuance entre la pratique anglaise et celle de l'Allemagne ; cette nuance consiste en ce que la reconnaissance tacite d'une règle du droit international coutumier de la part de l'Angleterre suffit pour que le juge puisse l'appliquer, tandis que le juge allemand, sous la Constitution de Weimar, n'aurait appliqué cette règle que si son Etat l'avait reconnue par un acte positif quelconque (loi, règlement ou précédent diplomatique) (3)

B. - Les nouveautés de l'art. 25. -

L'article 25 de la loi fondamentale de 1949, en comparaison avec l'art. 4 de la Constitution de Weimar, contient deux nouveautés et une précision.

La précision réside dans les termes "font naître directement des droits et des obligations pour les habitants du territoire fédéral».

(1) Kompetenzgerichtshof, 14 janvier 1882. Z. P.O.R., 16.264 (cité par P. de Visscher, *ibid.*)

(2) Voir dans le même sens, F. Muench, *Droit international et droit interne d'après la Constitution de Bonn*, Rev. inter. fran. du dr. des gens. 1950, p. 17.

(3) Voir P. de Visscher, *op. cit.*, p. 528.

Au cours des travaux préparatoires de cet article, lors de la 12^{ème} session du Grundsatzausschuss (Commission chargée de questions de principe) le député Dr. Eberhard disait à propos de cette phrase que "des droits et obligations naissent directement pour tous les habitants du territoire fédéral et non pas seulement pour le Gouvernement fédéral comme c'était le cas sous la Constitution de Weimar" (1)

Nous pensons, au contraire, que dans l'art. 4 de la Constitution de Weimar, la même idée était déjà sous-entendue. En effet, une règle qui faisait partie du droit allemand et qui avait un caractère obligatoire pouvait avoir pour conséquence d'être appliquée aux individus si elle⁷ était susceptible de cette application. Or, l'art. 25 ne fait à notre sens que préciser à cet égard les dispositions de l'art. 4 de l'ancienne Constitution.

Les deux nouveautés que contient l'art. 25 sont les suivantes :

1- les termes "les règles généralement reconnues" sont remplacés par ceux "les règles générales" ;

2- la supériorité des règles du droit international commun sur les lois internes est expressément énoncée.

En ce qui concerne le remplacement des "règles généralement reconnues" par des "règles générales", lors de la 27^e session de la Commission principale (travaux préparatoires) M. Von Mangoldt, en proposant le maintien des termes "généralement reconnues" employés par la Constitution de Weimar, disait

(1) M. Eberhard, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* (Annuaire du droit public), 1951, p. 230.

notamment: "La suppression du mot "anerkannt" (généralement reconnu) promettra trop, mais n'apportera réellement rien de nouveau, parce que le juge se bornera en fait à déterminer si une règle générale du droit international public est considérée comme généralement reconnue ou non" (1)

Le député Schmid critiquait cette proposition en déclarant que: "On a vu les conséquences en la déplorable juridiction des années avant 1939. A cette époque, les tribunaux allemands se refusaient de baser un jugement sur les règles généralement reconnues du droit international public. Ces mêmes tribunaux refusaient de considérer ce principe comme règle faisant partie du droit interne en prétendant qu'on ne trouve pas la preuve que ce principe est reconnu hic et nunc (ici et là)" (2)

Le député Zinn, en expliquant la différence entre "règles générales" du droit international public et "règles généralement reconnues" de ce droit, disait qu' "on parle de règles générales du droit international public, quand la communauté de peuples les a reconnues ; la reconnaissance de la part de la Fédération n'est pas nécessaire et n'entraîne aucune conséquence." (3)

C'est dans le même sens que M. F. Muench invoquant les travaux préparatoires estime que: "Elles (règles générales...) n'ont pas besoin d'être reconnues par l'Allemagne... Il suffira qu'elles soient adoptées par une majorité importante de la

(1) Von Mangoldt, Annuaire précité, p. 233.

(2) M. Schmid, *ibid*, p. 233 à 234.

(3) M. Zinn, Annuaire précité, p. 234.

doctrine, de la pratique, ou dans les comités chargés de codifier le droit international. Le cas échéant, une règle devra être censée tomber sous le coup de cet article lorsqu'elle est particulière à un groupement auquel la Fédération appartient...» (1)

Mais nous pensons avec P. de Visscher (2) que cette thèse est difficilement acceptable. Nous croyons plutôt que la disposition nouvelle autorise le juge à appliquer les règles générales du droit international public, non seulement lorsque l'Allemagne les a reconnues par un acte positif, mais encore quand elles ont fait l'objet d'une reconnaissance tacite de la part de cet Etat.

En tout cas, il appartient à la jurisprudence de la cour constitutionnelle fédérale de résoudre cette question parce que c'est cette Cour qui doit décider en cas de doute "si une règle du droit international fait partie intégrante du droit fédéral et si elle fait naître directement des droits et des devoirs pour les individus". (Constitution, art. 100, al. 2).

Quant à la supériorité des règles générales du droit international public sur les lois internes, les travaux préparatoires démontrent que l'adoption de ce principe a été précédée d'une longue discussion au sein de la commission principale. (3)

Cette commission à sa 27ème session, sur la proposition

(1) F. Muench, Droit international et droit interne d'après la Constitution de Bonn, Rev. inter. franç. du dr. des gens. 1950. P. 9.

(2) Voir P. de Visscher, op. cit. p. 532.

(3) Voir Annuaire du droit public (précité) pp. 234 et 235.

de la commission générale de rédaction (1) d'élever les règles générales du droit international public au rang du droit constitutionnel, approuva la substitution des termes "droit fédéral" et adopta le texte suivant :

«Les règles générales du droit international public font partie intégrante du droit constitutionnel fédéral et font naître directement des droits et des obligations pour tous les habitants du territoire fédéral»

Mais, étant donné que les règles générales du droit international public, ayant le même rang que la Constitution, pourraient être abrogées par le vote d'une loi à la majorité qualifiée prévue à l'art. 79 de la loi fondamentale, la Commission principale à sa 57ème session, saisie d'une motion du Député Von Mangoldt, revint sur sa décision en remplaçant la phrase du "droit constitutionnel fédéral" par celle du "droit fédéral" et accepta à l'unanimité la motion sus-mentionnée, qui proposait la rédaction de l'art. 25 dans sa forme définitive.

Or, l'art. 25 de la Constitution de Bonn, en statuant que: "les règles générales du droit international font partie du droit fédéral et priment les lois", établit formellement le principe de la supériorité du droit international coutumier sur le droit interne.

C'est en raison de la précision de ce texte que M. Muench estime que pour priver une règle générale du droit international de sa force obligatoire interne, "il ne faudrait

(1) Voir Ibid., p. 232.

rien de moins qu'abolir l'art. 25 tout entier». (1)

Cependant la portée pratique de ce principe dépend tout à fait du sens que le juge interne donnera au terme «les règles générales».

Si le juge doit appliquer ces règles, même lorsqu'elles ne sont ni expressément, ni tacitement reconnues par la République fédérale, la portée pratique du principe de la supériorité du droit international commun sur le droit interne est entière (2).

Mais si, comme nous le pensons, le juge ne fera application que des règles générales du droit international explicitement ou implicitement reconnues par la Fédération, le principe en question n'aura qu'une portée purement théorique. Il ne vaudrait alors qu'à l'égard des lois antérieures à la reconnaissance d'une règle générale de droit international, ce qui serait le cas, même à défaut de ce principe. Une loi postérieure pourrait donc empêcher l'application interne d'une règle auparavant reconnue du droit international commun qui lui est formellement contraire.

C. — Les règles de l'art. 25 et le droit conventionnel. —

Quoi qu'il en soit, les dispositions de l'art. 25 n'ont

-
- (1) F. Muench, op. cit., p. 10; dans le même sens, A. Lenhoff, *La Constitution allemande et le droit international*, Tulane law review, oct. 1949, p. 32
 - (2) Bien qu'en ce cas aussi, on pourrait avoir doute sur la suprématie des règles générales du droit international sur la Constitution parce que l'art. 25 stipule simplement qu'«elles priment les lois».

rapport qu'avec les règles du droit international coutumier. Les traités internationaux y sont étrangers (1).

Cependant, certains croient que les principes posés à cet article déploient aussi leurs effets sur le domaine interne des traités internationaux.

C'est ainsi que M. Ganshof van der Meersch, faisant allusion à l'art. 25, écrit: "La Constitution affirme d'autre part de manière générale, la primauté de la loi internationale sur la loi interne... Ce système consiste donc dans la simple affirmation de la supériorité de la loi internationale sur la loi interne, fût-elle la Constitution» (2)

MM. les Professeurs Dor, Ganshof van der Meersch, Mast et P. de Visscher, dans leur Avis donné au Gouvernement belge au sujet de la revision constitutionnelle, ont exprimé la même pensée en déclarant que: "L'Allemagne occidentale a ainsi adopté une solution radicale du problème. La primauté, non seulement des traités, mais encore du droit international coutumier sur la loi interne est affirmée avec netteté et elle est sanctionnée juridictionnellement» (3).

(1) Voir dans ce sens, A. Lenhoff, op. cit., p. 32.

(2) Ganshoff van der Meersch, Rapport à la XIIe journée inter-universitaire..., Annales de dr. et de sci. pol., 1952, t.XII, p. 420.

(3) Voir cet Avis dans le Doc. parl. Cham. représ., 1952-1953, no. 696,-Cet Avis qui, dans son ensemble constitue l'opinion de ces 4 Professeurs, ne peut pas faire croire que, sur tous les points, ils soient du même avis. Par exemple, en se référant à son article «Les tendances internationales des constitutions modernes», Rec. Cours 1952, vol. 80, surtout p. 563, on constate

M. Panhuys également, dans une comparaison qu'il fait entre les Constitutions hollandaise et allemande, admet cette opinion en déclarant que : "La Constitution allemande semble être plus large que la Constitution hollandaise puisqu'elle ne se réfère pas seulement aux traités mais aux principes généraux du droit international, ce terme incluant évidemment le droit coutumier. Bien qu'il puisse y avoir quelque doute si elle se réfère aux traités, on peut, semble-t-il répondre par l'affirmative." (1)

Cette manière de penser est inexacte. Non seulement le texte de l'article 25 est assez clair pour ne donner lieu à aucun doute sur ce point, mais encore un examen des travaux préparatoires démontre d'une façon manifeste que les constituants, en adoptant les principes de cet article, avaient exclusivement en vue les règles coutumières du droit international.

Lors de la 12ème session du Grundsatzausschuss (Commission chargée de questions de principe), le Député Schmid exprimait cette idée dans les termes suivants :

« Seulement les règles générales du droit international public sont considérées comme partie intégrante du droit interne. Ce n'est pas le cas pour le droit international conventionnel qui a comme objet l'obligation réciproque des Etats contractants. » (2)

que M. P. de Visscher, bien qu'il ait signé cet avis, a, sur ce point, une opinion contraire.

- (1) H. F. Van Panhuys, La Constitution hollandaise et le dr. inter., A. J., 1953, note sous p. 555.
- (2) M. Schmid, op. cit., p. 230.

En effet, la Constitution de Bonn a maintenu, en ce qui concerne les traités internationaux, la tradition allemande exigeant l'approbation du législateur pour les traités relatifs aux objets de la législation (art. 11, al. 3 de la Constitution de 1871; art. 45, al. 3 de la Constitution de 1919 et art. 59, al. 2 de la Constitution de 1949). En outre, un acte étatique interne, à savoir la publication (1) est encore aujourd'hui, comme hier, nécessaire pour donner aux traités force obligatoire (force de loi) en droit interne. (2)

Nous voyons de la sorte que les règles édictées par l'art. 25, n'étant que relatives au droit international coutumier, ne peuvent apporter aucune solution à notre problème, la justification constitutionnelle de la conclusion des traités impliquant transfert des droits de souveraineté.

Il n'est pas, enfin, sans intérêt de relater ici l'opinion selon laquelle : "En vertu de l'art. 25, en effet, la règle générale du droit international qui veut que la force obligatoire d'un traité ne disparaisse jamais par un acte de législation ou de gestion interne, est applicable à l'intérieur de l'Allemagne occidentale" (3)

Nous ne croyons pas qu'on puisse tirer des dispositions

(1) Cette publication rend les traités en même temps exécutoires et applicables en droit interne. Elle tient, en effet, la place de la promulgation et publication qui étaient nécessaires à cet égard en France, sous la Constitution de 1875 et qui sont encore exigées aujourd'hui en Belgique.

(2) Voir F. Muench, op. cit., p. 12.

(3) F. Muench, op. cit., p. 14.

de l'art. 25 une telle conséquence. Car, nous savons que le principe de l'art. 25 ne peut viser que les règles générales du droit international pouvant faire partie du droit fédéral et susceptibles d'être directement appliquées à l'égard des habitants du territoire fédéral, ce qui n'est pas le cas pour la règle "Pacta sunt servenda" qui, de par sa nature ne peut lier que les Etats. En outre, puisque c'est un acte étatique interne qui donne aux traités l'effet en droit interne, comment peut-on prétendre que le même acte ne peut pas les priver de leur effet sur le plan de ce même droit ?

§ 3. — Les dispositions de l'art. 24 de la Constitution. —

Les deux premiers alinéas de cet article sont consacrés au principe du transfert des droits de souveraineté.

Ces alinéas statuent que: "1. — La Fédération peut transférer des droits de souveraineté à des institutions internationales par voie législative.

"2. — Elle peut, dans l'intérêt du maintien de la paix, s'intégrer à un système de sécurité collective mutuelle. Elle consentira en ce cas aux limitations de sa souveraineté propre à établir et garantir un ordre pacifique durable en Europe et entre toutes les Nations du monde."

Ces dispositions sont plus nettes et plus précises que les dispositions semblables des Constitutions française et italienne. L'art. 24 de la Constitution de Bonn emploie indifféremment les termes "transfert" et "limitation" de souveraineté et non seulement le mot "limitation" qui pourrait provoquer quelque doute sur sa signification exacte. En outre, cet article autorise le transfert des droits de souveraineté par voie législative, ce qui dissipe tout doute relatif à la possibilité de

transférer ces droits par un acte unilatéral émanant du législateur (la loi).

A. - Les conditions -

Sous quelles conditions les droits de souveraineté peuvent-ils être transférés ? L'art. 24 de la Constitution n'exige la réalisation d'aucune condition spéciale pour le transfert des droits de souveraineté.

Selon l'alinéa 1er de cet article, qui se sert de l'expression "par voie législative", le transfert des droits de souveraineté à des institutions internationales, peut être fait soit par une loi, soit en vertu d'un traité approuvé par le législateur. L'essentiel est que ce transfert reçoive le vote favorable du pouvoir législatif. (1)

Il est donc possible que la Fédération transfère unilatéralement des droits de souveraineté au moyen d'une loi à une organisation internationale quelconque, sans qu'il y ait besoin de la conclusion d'un traité (2). Mais, dans ce cas, pour que le transfert des droits de souveraineté puisse être suivi d'effet, il faut évidemment que l'organisation en question soit autorisée par son statut à recevoir les droits qui lui sont ainsi transférés. (3) (4)

(1) Voir dans le même sens P. de Visscher, *op. cit.*, p. 551.

(2) Voir F. Muench, Le transfert des droits de souveraineté aux organismes internationaux, *Rev. inter. franç. du dr. des gens*, 1951, p. 159.

(3) Ce qui est le cas par exemple, dans le Plan Schuman, pour la Cour de Justice de C.E.C.A.. En effet, l'art. 43 du Traité prévoit que la Cour peut statuer dans tous les cas en connexité

Il faut enfin savoir que la voie législative prévue à l'art. 24 n'est que la voie législative ordinaire (1). Cela se vérifie essentiellement lorsque l'on sait qu'au cours des travaux préparatoires, la commission principale, lors de ses 5ème et 29ème session, rejeta la proposition du député Dr. Seebohm tendant à ce que l'alinéa 1er de l'art. 24 prévoie pour le transfert des droits de souveraineté une majorité qualifiée amendant la Constitution (2).

Le Député Dr Schmid disait à ce sujet : "On a expressément choisi la forme d'une loi simple pour pouvoir renoncer à des droits de souveraineté. La possibilité d'un transfert des droits de souveraineté ne devrait pas être dépendante d'un amendement de la Constitution; mais cette possibilité doit être incorporée dans la Constitution comme un fait fondamental, un fait de principe." (3)

Le Député Dr. Eberhard, lui aussi, soutenait le même point de vue en déclarant que : "Nous nous sommes résolus à exprimer dans la Constitution que les droits de souveraineté

avec l'objet du traité «où la législation d'un Etat membre lui attribue compétence».

(4) Voir Ganshof van der Meersch, op. cit., P. 419.

(1) Voir dans le même sens F. Muench, Le droit international et le droit interne d'après la Constitution de Bonn, Rev. int. franç. du dr. des gens, 1950, p. 8; Ganshof van der Meersch, op. cit., p. 419,

(2) Voir intervention du Dr. Seebohm, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 1951, pp. 226 et 228.

(3) Dr. Schmid, Ibid., p. 226.

peuvent être transférés par une loi simple ; nous avons voulu particulièrement faciliter le transfert des droits de souveraineté à des institutions internationales» (1).

En ce qui concerne l'alinéa 2 de l'art. 24, le projet présenté par Dr. Eberhard à la commission de questions de principe (Grundsatzausschuss), lors de sa 12ème session, prévoyait à son article 24, a, que : «Sous réserve de réciprocité, la Fédération des Etats allemands peut intégrer son territoire dans un système de sécurité collective en vue du maintien et de l'intérêt de la paix et par conséquent, consentir aux limitations de ses droits de souveraineté.» (2)

La condition de réciprocité prévue dans ce projet fut critiquée par plusieurs députés et notamment par M. Schmid qui estimait que le Gouvernement fédéral devait être libre pour décider de l'opportunité du transfert des droits de souveraineté même lorsqu'il n'y aurait pas réciprocité. (3)

Mais, si l'alinéa 2 de l'article 24 ne prévoit pas la condition de réciprocité, il parle pourtant de «l'intérêt du maintien de la paix» ; ce qui, lors des débats parlementaires sur le Plan Schuman, était invoqué par certains députés, le Traité, selon eux, n'étant pas conclu dans l'intérêt du maintien de la paix (4).

(1) Dr. Eberhard., Ibid, p. 228.

(2) Ibid., p. 223.

(3) Voir intervention de Mr. Schmid, op. cit., p. 224.

(4) Voir intervention de M. Reimann à la 182ème séance du 9 janvier 1952, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1 Wahl-

En général, comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, une telle condition est dépourvue de toute valeur juridique. Elle n'a en particulier, pas même une valeur politique effective dans l'al. 2 de l'art. 24 de la Constitution de Bonn; car, cet alinéa devant la généralité et la précision du 1er alinéa ne peut être entendu qu'à titre d'exemple. "En réalité, écrit M. Ganshof van der Meersch, l'intégration dans un système de sécurité collective, n'est visée qu'à titre exemplatif." (1)

Au cours des travaux préparatoires (12ème session de la Commission des questions de principe) aussi le Député Dr. Von Mangoldt qualifiait l'al. 2 de "prescription facultative", par laquelle le Gouvernement fédéral ne serait pas lié. (2)

Il nous reste maintenant à aborder une question relevant de la structure fédérative de l'Allemagne occidentale, à savoir quels sont des droits de souveraineté que la Fédération est autorisée à transférer à des institutions internationales? Des droits de souveraineté des Pays fédérés (Länder) peuvent-ils faire aussi l'objet d'un tel transfert ou bien s'agit-il seulement des droits de souveraineté appartenant à la Fédération ?

B. - Le transfert des droits de souveraineté et la souveraineté des Etats fédérés. -

période 1949 (Délibérations du Bundestag allemand, 1ère législature 1949) Bulletin sténographique, vol. 10, Bonn 1952, p. 7582; ainsi que l'intervention de M. Fisch, Ibid., 183ème séance du 10 janvier 1952, pp. 7750 et 7751.

(1) Ganshof van der Meersch, op. cit. p. 420.

(2) Voir intervention de M. von Mangoldt, Jahrbuch... 1951, p. 224.

Lors des débats parlementaires sur le traité instituant la C.E.C.A., certains adversaires de ce traité, soit au Bundesrat, (Conseil fédéral) (1), soit au Bundestag (Diète fédérale) (2) ont estimé que l'art. 24 de la Constitution n'autorisait la Fédération qu'à transférer ses droits de souveraineté et non des droits de souveraineté appartenant aux Länder (Pays fédérés).

Dans ce sens, le député Dr Veit contestait devant le Bundestag, la constitutionnalité du Traité en déclarant que : "Les stipulations de l'art. 24 de la Constitution ne peuvent comprendre que des droits de souveraineté appartenant à la Fédération. C'est visible selon le principe que personne ne peut transférer plus de droit qu'il n'en possède lui-même. C'est aussi clair d'après l'alinéa 2 de l'art. 24: cet alinéa qui n'est qu'une sous-section de l'al. 1er, parle expressément des droits de souveraineté de la Fédération. Et cela résulte encore de la structure fédérative de la République fédérale et de la garantie constitutionnelle de cette structure." (3)

Pour des raisons suivantes, cette manière de voir semble inexacte :

1- l'al. 1er de l'art. 24 parle "des droits de souveraineté"

-
- (1) Voir Deutscher Bundesrat, comptes-rendus des sessions ordinaires surtout les sessions 61 et 66 du 27 juin et du 6 sept. 1951.
 - (2) Voir Verhandlungen des Deutschen Bundestages I Wahlperiode 1949. (Délibérations du Bundestag allemand, 1ère législature, 1949), Bulletin sténographique, vol. 10. Bonn 1952, surtout 183ème séance du 10 janvier 1952.
 - (3) Dr Veit, 183ème séance du Bundestag du 10 janvier 1952, Document précité p. 7729.

en général sans en faire de distinction quelconque ; et le fait que l'al. 2 de cet article dispose que la Fédération peut consentir "aux limitations de sa souveraineté" ne peut pas être invoqué à l'appui de cette opinion, parce que cet alinéa, comme nous l'avons vu, devant la généralité de l'al. 1er, ne peut être considéré que comme un exemple.

2- Même si l'alinéa 1er parlait de "ses droits de souveraineté" (les droits de la Fédération), aucun changement n'interviendrait encore dans le sens de cet alinéa. En effet, la compétence de la Fédération en matière d'affaires étrangères est (selon les art. 32, 59 et 73 de la Constitution) exclusive. Il résulte de cette exclusivité de compétence, que la Fédération représente dans les relations extérieures, l'Etat dans son ensemble et qu'elle se substitue aux Pays fédérés (Länder) pour toutes les affaires qui relèvent de ces relations. Les droits de la Fédération dans ce domaine ne sont pas seulement ses droits propres, mais encore une accumulation des droits des Länder.

C'est dans le même sens que le Professeur Kaufmann déclarait au Bundesrat que: "Je n'attache pas une grande importance que devant "droits de souveraineté" ne se trouve pas le mot "ses". Qu'on comprenne que sous "droits de souveraineté" tombent aussi les droits de souveraineté des Länder est la conséquence de la compétence exclusive de la Fédération en matière des affaires étrangères et des relations avec les Etats étrangers" (1)

(1) M. Kaufmann, session extraordinaire du Bundesrat, document précité, p. 23.

Donc, pour la conclusion des traités internationaux par exemple, la Fédération dispose des droits des Länder dans les mêmes limites qu'elle dispose de ses propres droits. Si elle peut conclure un traité qui limite sa souveraineté, elle pourra le faire aussi en ce qui concerne les Länder (ce qui fut toujours le cas et, particulièrement, pour le traité instituant la Commission Centrale du Rhin et les traités de minorité concernant le statut des écoles). Si, elle peut transférer ses droits de souveraineté à des institutions internationales, elle pourra, incontestablement, transférer également les droits de souveraineté des Länder.

§ 4. — Les autres arguments apportés à l'appui de la thèse de l'inconstitutionnalité du Traité.

Entre plusieurs arguments invoqués par l'opposition au Parlement contre le Plan Schuman, qui sont pour la plupart de caractère politique, les trois suivants méritent d'être brièvement examinés :

A. — le Traité et le caractère démocratique de la République Fédérale.

Le Dr. Veit a soutenu au Bundestag que, selon l'art. 20 de la Constitution, la République Fédérale aurait un caractère démocratique, ce caractère étant à l'abri de tout changement (puisque l'art. 79, al. 3 interdit toute révision qui toucherait aux principes de l'art. 20), mais que, d'autre part, les organes de la C.E.C.A. seraient antidémocratiques. Par conséquent, même en admettant que l'art. 24 permette le transfert

des droits de souveraineté à cette Communauté, "il ne me semble pas admissible, disait M. Veit, que nous puissions changer le caractère démocratique de la République Fédérale par le transfert des droits de souveraineté démocratiques et contrôlables à des institutions internationales, antidémocratiques." (1)

Cette argumentation ne me paraît pas acceptable. Outre que la C.E.C.A. n'est pas une institution antidémocratique, son organe exécutif, à savoir la Haute-Autorité pouvant être renversé à la suite de l'adoption d'une motion de censure par l'Assemblée commune (Traité, art. 24), un tel raisonnement aboutirait à ajouter une condition, d'ailleurs sans valeur juridique au principe de l'art. 24, ce que le constituant a expressément voulu éviter. En effet, l'art. 24 prévoit le transfert des droits de souveraineté à des institutions internationales quelles qu'elles soient, aucune condition, aucune qualité particulière à ces institutions n'est requise.

B. - Le Traité et le caractère fédératif de la République Fédérale. -

M. Veit, invoquant une fois de plus l'al. 3 de l'art. 79, soutenait encore que cet alinéa, en interdisant toute revision constitutionnelle touchant au principe de la participation des Länder à la législation, garantit d'une façon formelle le caractère fédératif de la République Fédérale, tandis que le

(1) Dr Veit, Débats au Bundestag, 183ème séance du 10 janvier 1952., document précité p. 7728.

Plan Schuman, en impliquant un transfert des droits de souveraineté qui n'est au fond qu'un transfert des pouvoirs des Länder, détruit ce caractère fédératif. Ce traité "pourrait avoir, disait-il, des conséquences dangereuses, à savoir la destruction des compétences des Länder et par conséquent la destruction du caractère fédératif de la République fédérale»(1)

Cet argument n'est pas non plus fondé. Les droits et les compétences étatiques, après leur transfert, opéré selon l'art. 24 à une organisation internationale, n'appartiennent plus qu'à cette organisation, on ne peut donc pas parler de la destruction des compétences des Länder, compétences qui ne leur appartiennent pas (2).

C. - Le Traité et l'art. 25 de la Constitution. -

M. Fisch, député, prétendait au Bundestag que le Traité violait l'art. 25 de la Constitution.

Selon lui, la base du droit international public pour l'Allemagne (et par conséquent aussi pour le territoire de la République fédérale) est l'Accord de potsdam. Ses stipulations ont directement force obligatoire et elles ne peuvent pas être abrogées par une décision unilatérale du Gouvernement fédéral et par le législatif sanctionnant la décision de l'exécutif. D'autre part, le Traité violerait le point b 12 du chapitre III A, de l'Accord de Potsdam, lequel prescrit l'anéantissement de la

(1) Ibid., p. 7729.

(2) Voir dans le même sens, l'intervention du Dr. Ophüls au Bundesrat, session extraordinaire, document précité, p. 23.

concentration industrielle ou économique superflue en particulier les cartels et les trusts et les autres concentrations ayant un caractère de monopole. Par conséquent, le Traité instituant la C.E.C.A. est en contradiction avec l'art. 25 de la Constitution et, à ce titre, inconstitutionnel (1).

Ce raisonnement nous semble assez curieux. L'art. 25 invoqué par M. Fisch, parle des règles générales du droit international public ou, en d'autres termes, du droit international coutumier. Nous ne comprenons pas pourquoi les stipulations de l'Accord de Potsdam doivent être considérées comme des règles de droit international coutumier pour l'Allemagne et comment un tel droit spécial pour ce pays pourrait exister.

Même, si l'art. 25 contenait des dispositions concernant les traités internationaux, il ne pourrait pas embrasser l'Accord de Potsdam que l'Allemagne n'a pas signé.

De cette étude, nous concluons que :

1- Le principe énoncé à l'art. 24 de la Loi fondamentale n'est pas, comme le pense le professeur Kaufmann, "une très jolie déclaration politique" (2), mais il est la seule disposition constitutionnelle permettant à la République fédérale allemande de transférer des droits de souveraineté à des institutions internationales, disposition sans laquelle le transfert

(1) Voir débats au Bundestag, intervention de M. Fisch, 183ème séance, document précité, p. 7752.

(2) Kaufmann, session extraordinaire du Bundesrat, document précité, p. 22.

de ces droits aurait constitué, au regard du droit interne, un acte inconstitutionnel illicite.

2- Le Traité instituant la C.E.C.A. a été conclu par l'Allemagne occidentale en parfaite conformité avec les dispositions de la Loi fondamentale et la licéité constitutionnelle de sa conclusion ne peut, en aucune manière, être mise en doute.

CONCLUSIONS

A la fin de cette étude, les conclusions suivantes s'imposent :

La C.E.C.A., fruit d'une évolution profonde de l'ordre juridique intrnational, est une institution dotée, bien que d'une manière restreinte, des pouvoirs et des compétences appartenant normalement à des organes nationaux de chaque Etat. Cette Communauté entretient des relations directes avec des ressortissants des Etats membres et son organe exécutif, à savoir la Haute-Autorité, jouit d'une indépendance absolue vis-à-vis des gouvernements de ces Etats. Au surplus, les rapports internes de la Communauté sont soumis non seulement aux principes de droit international public, mais encore aux normes d'un droit interne qui lui est propre. Il s'ensuit donc que la C.E.C.A. est une Organisation nouvelle, sans précédent, située entre les organisations internationales classiques et les entités étatiques. Elle est d'une nature juridique sui generis qui ne peut être qualifiée d'une façon exclusive par l'expression "supranationale" — parce que cette expression n'embrasse pas toutes les particularités de la C.E.C.A. — pas plus qu'elle ne répond à la notion d'un Etat fédéral partiel, la C.E.C.A. étant dépourvue de certains éléments essentiels à l'Etat fédéral.

Etant donné que le Traité instituant la C.E.C.A. implique le transfert d'une partie des droits de souveraineté nationale, le problème de la licéité constitutionnelle de sa conclusion se pose en droit interne de chacun des Etats contractants.

Le transfert ou la délégation de la souveraineté natio-

nale n'étant pas autorisé par les Constitutions belge et luxembourgeoise, qui sont toutes les deux basées sur le principe de la souveraineté nationale, la conclusion du Traité instituant la C.E.C.A. constitue, au regard du droit interne de ces pays, un acte illicite et irrégulier. (Cette irrégularité n'ayant toutefois aucun effet sur la validité du Traité).

Aux Pays-Bas, la révision constitutionnelle de 1952, prévoyant à l'art. 67, la délégation par ou en vertu d'un accord de pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire à des organisations de droit international, et adaptant ainsi le droit interne du pays à l'ordre créé par le Traité, a postérieurement régularisé la conclusion de celui-ci.

Les dispositions nouvelles de la Constitution néerlandaise, sont, pour les raisons suivantes, plus précises que celles des autres constitutions modernes de certains pays membres de la C.E.C.A.

1- Elles prévoient la délégation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, et non pas celle de la souveraineté—notion imprécise et exposée à une évolution constante. —

2- Elles indiquent expressément les accords internationaux comme moyen de délégation de compétences, et

3- Elles n'y posent aucune condition de caractère politique dépourvue de valeur juridique.

En ce qui concerne la France et l'Italie, les Constitutions de ces deux pays prévoient qu'on peut, sous réserve de réciprocité et dans l'intérêt de la paix et de la justice, consentir aux "limitations" de souveraineté. (France : paragraphe 15 du préambule de la Constitution — Italie : art. 11 de la Constitution.)

Bien que ces deux textes parlent de "limitations" de souveraineté et non du transfert ou de la délégation de celle-ci, il faut cependant, pour les raisons que nous avons exposées dans le chapitre concernant la Constitution française (1), entendre le terme "limitations" de souveraineté dans son sens large comprenant le transfert ou la délégation des droits souverains.

Ce point de vue accepté, la conclusion des traités impliquant délégation ou transfert de souveraineté étant autorisée par le paragraphe 15 du préambule de la Constitution française et par l'art. 11 de la Constitution italienne, la licéité constitutionnelle de la conclusion du Traité instituant la C.E.C.A. ne peut pas être mise en doute en droit interne de ces pays.

La Constitution de la République Fédérale allemande, à l'art. 24, autorise expressément la Fédération à transférer des droits de souveraineté à des institutions internationales.

Cette Constitution est à cet égard plus claire et plus précise que celle de la France et de l'Italie.

En effet, l'art. 24, en prévoyant le transfert des droits de souveraineté par voie législative, permet à la Fédération de transférer ces droits, soit par une loi, soit par un traité international dont la ratification est autorisée par le législateur. Cet article ne donne donc lieu à aucun doute en ce qui concerne les moyens par lesquels la Fédération peut transférer

(1) supra p. 121.

des droits de souveraineté et les autorités compétentes pour ce faire.

En outre, l'art. 24 de la Constitution allemande en se servant des termes "transfert" et "limitation" de souveraineté, en leur donnant un sens identique, ne laisse plus place, comme c'est le cas en France et en Italie, à une discussion sur la signification exacte de ces termes.

Ainsi, nous pensons que la conclusion des traités impliquant transfert ou délégation même partiel de souveraineté, constitue, au regard du droit interne d'un Etat souverain, un acte illicite et irrégulier, sauf si la Constitution de cet Etat l'autorise expressément.

BIBLIOGRAPHIE

AMBROSINI : Discours à la Chambre italienne des députés, le 12 juin 1952, Actes parlementaires, 1952, débats à la Chambre des députés, séance du 12 juin 1952 (Document traduit)

ANZILOTTI, D. Cours de droit international, traduction française de G. Gidel, 1929, I.

ARMENGAUD : Discours prononcé au Conseil de la République de France, J. O. (Journal officiel), Débats, C. R. (Conseil de la République), séance du 25 mars 1952, pp. 727 et ss.

AUMERAN : Discours prononcé à l'Assemblée Nationale française, séance du 6 décembre 1951, J.O., débats, pp. 8876 et ss.

AVIS donné au Gouvernement belge par les professeurs : Ganshof van der Meersch, Dor, p. de Visser et Mast pour la révision constitutionnelle en Belgique, Doc. parl. (Document parlementaire), Ch. Repr. (Chambres des Représentants), sess. ord. (session ordinaire), 1952-1953, No. 696.

AVIS du Conseil d'Etat belge sur le projet de traité instituant la C.E.D. (la Communauté Européenne de Défense), Doc. parl. Ch. Repr. sess. ord. 1952-1953, No. 163.

AVIS du Conseil d'Etat luxembourgeois du 9 avril 1952, sur l'avant-projet de loi portant approbation du Plan Schuman, Doc. parl. Cham. sess. 1951-1952, No. 395-2, P. 5.

BARTHELEMY et DUEZ : Traité de droit constitutionnel, 2ème édition, Paris 1933.

BASTID, S. (Madame) : en collaboration avec cinq autres professeurs : Burdeau, Capitant, Eisenmann, Lampué et Sibert, "Le Traité (C.E.D.) modifie les éléments fondamentaux de la

Constitution, sa ratification doit être autorisée par une loi constitutionnelle.» , Article publié dans Le Monde du 2 juin 1954 - en collaboration avec ces mêmes professeurs encore, "Loi ordinaire ou révision constitutionnelle. Réponse à deux arguments» , Article publié dans le Monde du 30 Juillet 1954.

BATIFFOL : Notes de jurisprudence, Rev. Crit. (Revue critique de droit international privé) 1947, volume 36, p. 341.-
Traité élémentaire de droit international privé, 1949.

BLAMONT. E : Assemblées européennes, Informations constitutionnelles et parlementaires, 1952, p. 197.

BONTE. F : Discours prononcé à l'Assemblée Nationale française, 2e séance du 6 décembre 1951, J.O., pp. 8882 et ss.

BURDEAU. G : Cf. Madame S. Bastid.

CAPITANT : Cf. Madame S. Bastid.

CARMOY. G. de : Fortune de l'Europe 1953.

CASADEI : Discours prononcé au Sénat italien le 11 mars 1952, Actes parlementaires, Comptes-rendus des discussions, 1948-1952, volume 33, Débats au Sénat, session du 11 mars 1952 (Doc. traduit)

CAVARÉ : Le droit international public positif, Paris 1951, t. I.

CHAILLEY. P : La nature juridique des traités internationaux selon le droit contemporain, 1932.

CHIESA. P.A. : Le régime international du Rhin et la participation de la Suisse, thèse, Genève, 1952.

COSTE-FLORET : Discours prononcé à l'Assemblée Nationale française, séance du 6 décembre 1951, J.O., p. 8881.

DABIN : Son intervention lors des discussions survenues sur

le rapport présenté par M. Ganshof van der Meersch à la XIIe journée interuniversitaire d'études juridiques, Annales de droit et de sciences politiques, 1953, t. XIII, No. 51.

DEBRÉ. M. : Discours prononcé au Conseil de la République de France, J.O., Débats, C.R., séance du 27 octobre 1953, pp. 1641 et ss. - Contre l'armée européenne, Politique étrangère, novembre 1953, pp. 396 et ss.

DEHOUSSE. F. : La ratification des traités, 1935 - Discours prononcé au Sénat belge le 30 janvier 1952, Annales parlementaires, Sénat, sess., 1951-1952, séance du 30 janvier 1952.

DIEVOET - Van : Son intervention lors des discussions sur le rapport présenté par M. Ganshof van der Meersch, à la XIIe journée interuniversitaire d'études juridiques, Annales de droit et de sciences politiques, 1953, t. XIII, No. 51.

DONNEDIEU DE VABRES J. : La Constitution de 1946 et le droit international, Dalloz 1948, Chronique, pp. 5 et ss.

DUQUET. A : Sur la constitutionnalité du traité de la C.E.D., Article publié dans Le Monde du 22 - 23 mars 1953.

DUVERGER : Manuel de droit constitutionnel et de science politique 1948, Vème édition.

DUVIEUSART : Rapport des Commissions réunies des Affaires étrangères et des Affaires économiques, Document parlementaire belge, Sénat, session ordinaire 1951-1952, No. 84, pp. 62 et ss.

EBERHARD : Ses interventions lors des travaux préparatoires de la Loi fondamentale allemande dans la Commission principale et dans le Grundsatzausschuss, Jahrbuch des öffentlichen Rechts (Annuaire du droit public), 1951, pp. 223-228-230 (document traduit).

EISENMANN. Ch. : Cf. Mme S. Bastid.

FISCH : Discours prononcé au Bundestag allemand le 10 janvier 1952, Verhandlungen des deutschen Bundestages, I Wahlperiode, 1949, Bulletin sténographique, vol. 10, Bonn, 1952, 183e séance du 10 janvier 1952, pp. 7750 à 7752 (document traduit)

FUR. LE : Précis de droit international public 1931.

GANSHOF van der meersch. W. J. : Le Plan Schuman et la Constitution belge, Revue de l'Université de Bruxelles, t. IV 1951-1952. - La Constitution belge et l'évolution de l'ordre juridique international (Rapport présenté à la XIIe journée interuniversitaire d'études juridiques), Annales de droit et de sciences politiques, 1952, t. XII, No. 49,

GASPERI. de : Discours prononcé au Sénat italien le 15 mars 1952, Actes parlementaires, comptes-rendus des discussions, 1948-1952, volume 33, Débats au Sénat, séance du 15 mars 1952 (document traduit).

GILLON : Discours prononcé au Sénat belge le 29 janvier 1952, Annales parlementaires, Sénat, sess. ord. 1951-1952, séance du 29 janvier 1952.

GIRAUD. E. : Le rejet de l'idée de souveraineté, Mélange en l'honneur de G. Scelle (La technique et les principes du droit public), Paris, 1950, t. 1.

GOOSSENS. Ch. : La Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, (La C.E.C.A.) et le régime constitutionnel de la Belgique, Revue du droit public, janvier-mars 1955, p. 109.

GUGGENHEIM. P. : Les principes de droit international public, Rec. Cours (Recueil des cours de l'Académie de Droit interna-

tionnal) 1952, t. 1. — Traité de droit international public, t. II, pp. 7 et ss. — Universalisme et régionalisme européen en droit international, Les Cahiers de Bruges, 1954, pp. 13 et ss.

HENRIE-VIGNES. D. : Notes sur l'évolution institutionnelle de la C.E.C.A., Les Cahiers de Bruges, 1954.

HERAUD. G. : Nature juridique de la Communauté européenne d'après le projet de statut du 10 mars 1953, Revue de droit public, juillet-septembre 1953, p. 581.

"Initiation à l'idée du supranational", Article sans signature, Chronique de politique étrangère, septembre 1955, p. 639.

JANNACCONE : Discours prononcé au Sénat italien le 11 mars 1952, Actes parlementaires, Comptes-rendus des discussions 1948-1952, volume 33, Débats au Sénat, session du 11 mars 1952, 780^e séance (document traduit).

JOUVENEL. B. de : Les institutions de C.E.C.A. et la nouveauté, Fédération, mars 1955, pp. 118 et 119.

KAUFMANN : Discours prononcé au Bundesrat allemand le 15 juin 1951, Deutscher Bundesrat, Comptes-rendus de la session extraordinaire du 15 juin 1951, pp. 19 et ss. (document traduit)

KELSEN : La garantie juridictionnelle de la Constitution, Annuaire de l'Institut international de droit public, 1929. — Les rapports de système entre le droit interne et le droit international, Rec. Cours 1926, IV, p. 231 à 331.

KLEFFENS. En. Van. : Sovereignty in international law (souveraineté en droit international), Rec. Cours, 1953, t.I, p. 5 et ss. (document traduit).

KUNZ. J. L. : Supra-National organs, A.J. (American journal of

international law), volumen 46, oct. 1952, pp. 690 à 698
(document traduit)

LAFERRIÈRE. J. : Manuel de droit constitutionnel, 11ème
édition, 1947.

LAGRANGE : La Cour de Justice de la C.E.C.A., Revue du
droit public, 1954, pp. 422 et ss.

LAMPUÉ. P. : cf. Mme S. Bastid.

LAVERGNE. B. : Article sur la constitutionnalité du traité
instituant la C.E.D., publié dans le Monde du 22 octobre 1952.

LEMASURIER. J. : Difficultés relatives à l'interprétation des
articles 91 et 92 de la Constitution, Revue du droit public,
1952, p. 176.

LENHOFF. A. : The German (Bonn) Constitution with Com-
parative glances at the French and Italian Constitutions,
Tulane law review, oct. 1949, pp. 1 à 50 (document traduit).

LEVY-BRUHL : L'armée européenne est-elle constitutionnelle,
Revue socialiste, déc. 1953, No. 72.

LOEWENSTEIN. K. : La constitutionnalité des traités instituant
la C.E.D. aux termes de la Constitution de Bonn, traduction
française de Stanley Hoffmann, Revue du droit public, juillet-
septembre 1955.

MANGOLDT. Van : Ses interventions lors des travaux prépara-
toires de la Loi fondamentale allemande, Jahrbuch des öffentli-
chen Rechts, 1951, pp. 224 et 233 (document traduit)

MARTUSCELLI : Discours prononcé à la Chambre italienne des
députés le 12 Juin 1952, Actes parlementaires 1952, Débats

à la Chambre des Députés, séance du 12 Juin 1952. (document traduit)

MAST. J. : Les transferts de souveraineté et la révision de la Constitution, Annales de droit et de sciences politiques, 1953, t. XIII, No. 52.

MATHIEU : Discours prononcé au Conseil de la République de France, le 1er avril 1952, J. O., C. R., Séance du 1er avril 1952, PP. 800 et ss.

MERKATZ. Von : Discours prononcé au Bundestag le 10 janvier 1952, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, I. Wahlperiode 1949, Bulletin sténographique, volume 10, Bonn 1952, 183e séance, 10 janvier 1952, p. 7736 à 7737 (document traduit)

MEYER. J. de : La Constitution belge et l'Europe, édi. synthèses, 1952.

MIRKINE-GUETZEVITCH : La validité interne des traités internationaux, Rec. Cours, 1931, vol. 38.

MONNET. J. : Les Etats-Unis de l'Europe ont commencé, 1955.

MOTULSKY : Notes de jurisprudence, Rev. crit. 1949, vol. 38, p. 63

MOUREAU : Discussions sur le rapport présenté par M. Ganshof van der Meersch à la XIIe journée interuniversitaire d'études juridiques, Annales de droit et de sciences politiques, 1953, t. XIII, No 51.

MUENCH. F. : Droit international et droit interne d'après la Constitution de Bonn, Revue internationale française du droit des gens, 1950, pp. 5 à 20. — Le transfert des droits de souveraineté aux organismes internationaux, la même Revue, 1951, p. 157.

NIBOYET. P. : La Constitution nouvelle et certaines dispositions de droit international, Dalloz, 1946, Chronique, p. 89 - Notes de jurisprudence, Rev. crit. 1948, vol. 37, p. 283- Cours de droit international privé, Paris, 1946.

OPHÜLS : Discours prononcé au Bundesrat le 15 juin 1951, Deutscher Bundesrat, Comptes-rendus de la session extraordinaire du 15 juin 1951, p. 23 (document traduit).

ORBAN : Discussions sur le rapport présenté par M. Ganshof van der Meersch à la XIIe journée interuniversitaire d'études juridiques, Annales de droit et de sciences politiques, 1953, t. XIII, No 51. - L'intégration européenne et la révision de la Constitution belge, Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle, janvier-mars 1954, pp. 21 à 33.

PANHUY. H. F. Van: The Netherlands Constitution and international law, A. J., vol. 47, oct. 1953, pp. 537 à 558 (document traduit)-La révision récente des dispositions constitutionnelles relatives aux relations internationales (Pays-Bas), Revue du droit public, avril-juin 1955, pp. 343 et ss.

PELLOUX : Le préambule de la Constitution de 1946, Revue du droit public, 1947, p. 389.

PERASSI. T. : L'Etat dans la Communauté internationale, 18ème cahier de la Fondation Nationale des Sciences politiques, 1950.

PHILIP. André : La Communauté européenne de Défense et la Constitution, Article publié dans Le Monde du 9 juin 1954.

PIERANDREI. F. : La Constitution de la République italienne, Revue du droit public, 1948, p. 356.

PINTO. R. : Eléments de droit constitutionnel, 1948. - La constitutionnalité des dispositions de fond des traités devant la Cour suprême des Etats-Unis, Mélange en l'honneur de G. Scelle (la Technique et les principes du droit public), Paris, 1950, t. 1. - sur la constitutionnalité du traité instituant la C.E.D., Article publié dans Le Monde du 24 septembre 1953.

PLAN SCHUMAN : Chronique de politique étrangère, 1951, vol. IV, No 3.

PREUSS. L. : Droit international et droit interne dans la Constitution française de 1946, Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle, juillet-décembre 1951.

PROJET de révision constitutionnelle en Belgique : Voir:

Doc. parl. Cham. Repr. sess. 1952-1953, No. 693 et 786 -
Doc. parl. Ch. Repr. sess. 1953-1954, No 412, séance du 11 mars 1954 - Doc. parl. Sénat. sess. 1953-1954, No 168.

RAALT. E. Von : The treaty constituting the European Coal and steel Community, International and Comparative law Quaterly, vol. 1, No 7, janvier 1952, pp. 73 à 85 (document traduit)

RAPPORT officiel de la délégation française sur le traité de la C.E.C.A.

REIMANN : Discours prononcé au Bundestag le 9 janvier 1952, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, I Wahlperiode, 1949. Bulletin sténographique, vol. 10, Bonn 1952, 182^e séance du 9 janvier 1952, P. 7582 (document traduit)

REUTER. P. : La C.E.C.A., Rec. Cours 1952, II. - Le droit de la C.E.C.A., Journal du droit international, 1953, p. 4 - La C.E.C.A., paris 1953, Aspect supranational du Plan Schuman, Revue du droit public 1951, p. 109.

Révision constitutionnelle aux Pays-Bas, Note rédigée par les soins de l'Ambassade de Belgique à La Haye, Bulletin du droit des gens, No 2, 1953, p. 167.

RIZZO : Discours prononcé au Sénat italien le 14 mars 1952, Actes parlementaires, Comptes-rendus des discussions, 1948 - 1952, vol. 33, débats au Sénat, sess. du 14 mars 1952, 785ème séance. (document traduit).

ROCCA. La : Discours prononcé à la Chambre italienne des Députés le 12 juin 1952, Actes parlementaires, 1952, débats, Cham. des Députés séance du 12 juin 1952 (document traduit).

ROLIN. H. : Les principes de droit international public, Rec. Cours, 1950, II. - Discours au Sénat belge le 30 janvier 1952, Annales parlementaires, Sénat, sess. ord. 1951-1952, séance du 30 janvier 1952.

ROUGIER. L. : Les traités diplomatiques et les Constitutions, La Revue, 1953, p. 418.

ROUSSEAU. Ch. : Le régime actuel de conclusion des traités en France, Mélange en l'honneur de G. Scelle (La technique et les principes du droit public), 1950, t. II. - Un dernier mot sur la C.E.D. et la Constitution, Article publié dans le Monde du 11 août 1954. - Principes généraux de droit international public, 1944, I.

SCELLE. G. : Article publié, à propos de l'ouvrage de P. Reuter (La C.E.C.A.), dans la Revue du droit public, 1953, pp. 797 et ss. - Introduction à l'étude de droit, Paris, 1951, t. I. - Précis de droit des gens, 1934, t. II - De la prétendue inconstitutionnalité interne des traités, Revue du droit public, 1952, p. 1.012.

SCHMID : Ses interventions lors des travaux préparatoires de

la Loi fondamentale allemande, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 1951, pp. 224-226-230-233 et 234. (document traduit)

SCHOT. : Discours prononcé au Sénat Belge le 31 janvier 1952, Annales parlementaires, Sénat, sess. ord., 1951-1952, séance du 31 janvier 1952.

SCHUMAN. R. : Discours prononcé à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, le 24 novembre 1950, Comptes-rendus, t. V., séances des 22-28 novembre, p. 1.691. - Préface à l'ouvrage de P. Reuter, La C.E.C.A., Paris, 1953.

SEEBHOM. : Ses interventions lors des travaux préparatoires de la Loi fondamentale allemande, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 1951, pp. 226 et 228 (document traduit)

SIBERT. M. : Traité de droit international public, Paris 1951, t. I et II. - Cf. Madame S. Bastid. - Droit international public, Cours de Doctorat, Paris, 1953.

SPIECKER. : Discours prononcé au Bundesrat le 6 septembre 1951, Deutscher Bundesrat, Comptes-rendus de la 66ème session du 6 sept. 1951, p. 34 (document traduit)

TICHELEN. Van : Discussions sur le rapport présenté par M. Ganshof van der Meersch à la XIIe journée interuniversitaire d'études juridiques, Annales de droit et de sciences politiques, 1953, t. XIII, No. 51.

TREMFONT. J. : L'unification de l'Europe, Bruxelles, 1955.

VEDEL. G. : Manuel de droit constitutionnel, Sirey, 1949-sur la constitutionnalité du Traité instituant la C.E.D., Article publié dans Le Monde du 22 octobre 1952. - "Admettre qu'un gouvernement ne peut signer de traité limitant la compétence

des organes de l'Etat empêcherait toute participation à la vie internationale», Article publié dans Le Monde du 15 juin 1954.
VEIT. : Discours prononcé au Bundestag le 10 janvier 1952, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, I. Wahlperiode, 1949, Bulletin sténographique, vol. 10, Bonn, 1952, 183^{ème} séance du 10 janvier 1952, pp. 7728 et 7729 (Document traduit)

VISSCHER, P. de : Les tendances internationales des constitutions modernes, Rec. Cours, 1952, vol. 80, p. 515 - Le Plan Schuman et la Constitution, La relève, 30 juin 1951, No 26, p. 6. - De la conclusion des traités internationaux, Bruxelles 1943. - Discussions survenues sur le rapport présenté par M. Ganshof van der Meersch à la XII^e journée interuniversitaire d'études juridiques, Annales de droit et de sciences politiques, 1953, t. XIII, No. 51.

WALINE. : Notes de jurisprudence, Revue du droit public, 1950, pp. 691 et ss. et surtout p. 694.

WALZ : Droit international et droit interne, Rec. Cours, 1937, vol. 61.

WEYL : Lettre au "Monde" du 15 juin 1954.

WIGNY, P. : Droit constitutionnel, Bruxelles, 1952, t. I.

ZINN : Son intervention lors des travaux préparatoires de la Loi fondamentale allemande, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 1951, p. 234 (document traduit).

TABLE DES MATIERES

<u>Introduction</u>	p. 1
----------------------------	------

CHAPITRE I

La Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (La C.E.C.A.)	6
§ 1. - le plan Schuman	6
§ 2. - Les institutions de la C.E.C.A.	11
§ 3. - Les principales compétences de ces institutions	16
§ 4. - La nature des compétences attribuées à la Communauté.	24
§ 5. - Le Droit de la Communauté	32

CHAPITRE II

La nature juridique de la C.E.C.A.	37
§ 1. : Les particularités de la C.E.C.A.	37
§ 2. - Quelle est la nature juridique de la C.E.C.A.	46

CHAPITRE III

Le Traité instituant la C.E.C.A. et la souveraineté des Etats contractants.	56
§ 1. - L'incidence du Traité sur la souveraineté des Etats membres de la C.E.C.A.	56
§ 2. - La constitutionnalité des traités internationaux en général	60

CHAPITRE IV

La position du problème en droit constitutionnel belge	66
--	----

§ 1. - La souveraineté nationale en droit belge et le transfert des pouvoirs	p. 66
§ 2. - Les arguments invoqués à l'appui de la constitutionnalité du Traité Charbon-Acier	69
§ 3. - La révision constitutionnelle	86

CHAPITRE V

La position du problème en droit constitutionnel néerlandais.	91
§ 1. - Opinions doctrinales avant la revision de la Constitution.	92
§ 2. - La revision constitutionnelle	94
Travaux préparatoires	94
Les dispositions nouvelles des art. 63 et 67 de la Constitution	98

CHAPITRE VI

La position du problème en droit constitutionnel luxembourgeois	113
---	-----

CHAPITRE VII

La position du problème en droit constitutionnel français	115
§ 1. - La primauté du droit international et les précédents	116
A) Primauté du droit international	116
B) Précédents	121
§ 2. - Les dispositions du titre IV de la Constitution	126
A) Différentes interprétations	127
B) La supériorité des traités sur les lois internes	141
§ 3. - Paragraphe 15 du préambule de la Constitution	142
A) La valeur juridique du préambule	143
B) Limitations de souveraineté	147

C) Par quelle voie peut-on consentir à des limitations de souveraineté ?	p. 150
D) Les conditions	151

CHAPITRE VIII

La position du problème en droit constitutionnel italien	156
§ 1.- La solution prévue par la Constitution	156
A) Les dispositions des art. 80 et 87	156
B) Les dispositions de l'art. 11	158
§ 2.- Les dispositions de l'art. 11 apportent-elles une solution satisfaisante à notre problème ?	160
A) Le Traité et certaines dispositions de la Constitution	161
B) L'interprétation de l'art. 11 à la lumière des travaux préparatoires	163
C) L'application de l'art. 11 et la procédure prévue à l'art. 138	165
D) Les conditions posées par l'art. 11	167

CHAPITRE IX

La position du problème dans le droit constitutionnel de la République fédérale d'Allemagne	171
§ 1.- Les dispositions constitutionnelles relatives à la conclusion des traités en général	171
§ 2.- Dispositions de l'art. 25 de la Constitution	179
A) L'origine du principe énoncé à l'art. 25	179
B) Les nouveautés de l'art. 25	181
C) Les règles de l'art. 25 et le droit conventionnel	186
§ 3.- Les dispositions de l'art. 24 de la Constitution	190
A) Les conditions	191

B) Le transfert des droits de souveraineté et la souveraineté des Etats fédérés	p. 194
§ 4.- Les autres arguments apportés à l'appui de la thèse de l'inconstitutionnalité du Traité	197
A) Le Traité et le caractère démocratique de la République fédérale	197
B) Le Traité et le caractère fédératif de la République Fédérale	198
C) Le Traité et l'art. 25 de la Constitution	199
CONCLUSIONS	202
BIBLIOGRAPHIE	206

ERRATA

Errata des fautes principales échappées à l'impression;
d'autres fautes moins importantes peuvent exister, soustraites
à la revision de l'auteur.

Page	Ligne	Faux	Juste
17	9	la montant	le montant
18	24	Infra., pp. 20 à 21	Infra., pp. 24 à 25
22	17	art. 89)	(Traité art. 89)
31	10	da	de
34	20	chaque	chaque
37	2	joridique	juridique
38	7	d'uue	d'une
47	18	"supranational"	"supranational"
49	30	1963	1953
49	30	p;	p.
82	14	s.	si
85	22	dr	dr.
96	26	409,	409
106	18	d'ex	d'ex-
108	28	et..	et.....
118	10	croit	droit
127	7	l'etat	l'état
131	5	tettre	lettre
133	22	Mr.	M.
134	23	Mr.	M.
175	26	Etates	Etats
175	28	von	Von
204	27	supra p. 121	supra., p. 149
210	7	de droit	du droit
210	28	KUNZ. J. L.	<u>KUNZ. J. L.</u>
211	1	low	law

